

Peraltro, la natura delle modifiche al Patto di stabilità interno con l'introduzione di un vincolo diretto sulla spesa, in una prospettiva a regime di eliminazione dei trasferimenti erariali e di attribuzione agli enti territoriali di entrate proprie o compartecipate, potrebbe invece tradursi in una limitazione della possibilità di offrire standard più elevati di servizi attraverso un aumento delle entrate e, perciò, a parità di equilibri finanziari complessivi.

8. Gli interventi di riduzione della spesa primaria – dai quali si attende, in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche, un risparmio di circa 2 miliardi di euro nel 2002 – sono connessi, principalmente, alle misure in materia sanitaria contenute nel citato d.l. n. 347/01, tra le quali in particolare lo slittamento al 1/1/03 della riduzione del ticket sulla specialistica e sulla diagnostica (per una maggiore entrata prevista di oltre un miliardo di euro) e il meccanismo di rimborso alle farmacie fino alla concorrenza del prezzo più basso del corrispondente generico per i medicinali non coperti da brevetto. Si tratta di interventi le cui quantificazioni appaiono non soltanto congrue ma anche suscettibili – come rilevato da verifiche di istituti di ricerca (in particolare per le misure nel settore farmaceutico) – di determinare riduzioni di spesa ancora più consistenti.

Gli altri principali provvedimenti concernono il riordino dell'amministrazione scolastica, dal quale si attendono risparmi per circa 200 milioni di euro, affidati peraltro ai relativi decreti attuativi e comunque di incerta realizzazione, e la riduzione dei costi di funzionamento delle amministrazioni e degli enti pubblici (divieto di nuove assunzioni ecc.), che è stata quantificata in circa 460 milioni di euro, ma la cui effettiva operatività – specie tenendo conto dell'esperienza del passato - è valutabile piuttosto a consuntivo.

9. L'ultima delle principali azioni correttive riguarda la rivalutazione volontaria di azioni, quote societarie, terreni ed altri beni immobili, dalla quale il governo ritiene di conseguire poco più di 2,4 miliardi di euro nel 2002.

In particolare, più di 1,9 miliardi di euro dovrebbero provenire dalla rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati, possedute al 1 gennaio 2002. L'agevolazione consiste nell'applicazione

di una imposta sostitutiva commisurata al valore patrimoniale detenuto, in luogo dell'attuale tassazione sulle plusvalenze maturata in casi di vendita. Il maggior gettito del 2002 è quantificato in circa 1,9 miliardi di euro nel presupposto di una adesione del 50% dei soggetti interessati, indotti a tale scelta dalla possibilità che l'onere fiscale futuro si riveli assai oneroso in relazione a forti rivalutazioni del valore dei beni.

Come di consueto, si è di fronte ad una misura il cui successo è affidato a complesse valutazioni di convenienza dei soggetti interessati e, pertanto, soggetto a margini di incertezza: non appare, di conseguenza, prudentiale l'adottata ipotesi di adesione del 50% degli interessati. Per di più, come rilevato dal Servizio del bilancio della Camera, applicando i criteri indicati dalla relazione tecnica ai dati più recenti contenuti nella Relazione della Banca d'Italia per il 2000, risulta un gettito di circa 250 milioni di euro inferiore alla stima ufficiale.

Parametri quantitativi analoghi ispirano le agevolazioni per la rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili, alle quali, dunque, possono essere estese le osservazioni sulla scarsa prudenzialità delle stime di gettito proposte (circa 155 milioni di euro); tanto più che, a differenza del caso precedente, i soggetti interessati sono costituiti in larga misura da persone fisiche o piccoli imprenditori, per i quali, in assenza dei proventi della vendita dell'immobile, potrebbe risultare molto gravoso l'assolvimento in unica soluzione dell'onere tributario.

E' prevista, infine, la proroga della disciplina sulla rivalutazione volontaria dei beni di impresa di cui alla legge n. 342/2000, che dovrebbe assicurare un gettito di circa 370 milioni di euro nel 2002. La stima è, peraltro, basata su dati incompleti del gettito di competenza connesso al regime di agevolazione della legge 342.

La manovra di bilancio: gli interventi per l'economia

10. Una serie di provvedimenti eterogenei — ricompresi dalla Relazione previsionale e programmatica sotto la dizione di "Interventi per l'economia" — sono destinati a produrre maggiori spese o minori entrate dell'ordine di 7,75 miliardi di euro nel 2002 e di circa 14 e 16 miliardi di euro, rispettivamente, nei due esercizi successivi.

Nell'ambito dei nuovi oneri di parte corrente le voci più rilevanti sono relative all'aumento delle pensioni minime, con un onere annuo di 2,17 miliardi di euro, costante nel triennio; all'aumento delle detrazioni per i figli a carico (circa 4,5 miliardi di euro complessivamente nel triennio); alle risorse, infine, destinate ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, compresi i comparti della scuola e delle forze di polizia (complessivamente 15 miliardi di euro).

Per quanto riguarda questi ultimi, oltre alle determinazioni quantitative che rappresentano dei tetti di spesa, la legge finanziaria 2002 contiene alcune norme in materia di oneri finanziari derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro, il cui scopo è di migliorare i meccanismi di verifica della compatibilità finanziaria dei contratti (attraverso il rafforzamento del principio di responsabilità delle amministrazioni pubbliche che non rientrano nel settore statale) e le metodologie di monitoraggio degli oneri connessi alla contrattazione integrativa.

L'ispirazione delle proposte modifiche è condivisibile. Per quanto riguarda, in particolare, la compatibilità finanziaria dei contratti relativi alle amministrazioni non statali, i cui oneri, ai sensi dell'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, sono a carico dei relativi bilanci, la Corte, in sede di certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (art. 47 del d.lgs. n. 165/2001), ha più volte osservato che non è sufficiente l'apodittica asserzione della sussistenza nei bilanci in questione delle risorse necessarie a coprire gli oneri della contrattazione, occorrendo, invece, in questi casi, fornire precise e documentate assicurazioni circa la compatibilità finanziaria, attraverso dati statistici, analisi, elaborazioni e proiezioni (rapporto di certificazione della Corte dei conti in materia di sanità, deliberato dalle Sezioni riunite nel settembre 2001).

Giova, in proposito, richiamare la sentenza n. 92 del 1981 della Corte costituzionale che, con riferimento all'art. 27 della legge n. 468/1978, concernente le modalità di copertura delle leggi che pongono oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico non statale, ha affermato che il principio costituzionale della copertura finanziaria (art. 81, quarto comma) implica l'obbligo di esplicitare "come gli enti in parola possano far fronte (alla) spesa".

In questo ordine di idee sembra muoversi opportunamente il secondo periodo dell'art. 16, comma 7, della legge, il quale stabilisce che, nella prospettata ipotesi, i

comitati di settore (istanze associative o rappresentative delle amministrazioni) "provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali".

In termini puntuali, ad avviso della Corte, i comitati dovrebbero ricostruire sulla base dello scenario macro-economico e di finanza pubblica, gli andamenti tendenziali, a legislazione vigente, delle risorse disponibili per la contrattazione, al fine di verificare la sostenibilità complessiva e l'impatto degli incrementi retributivi derivanti dagli indirizzi elaborati per la contrattazione, fermi restando i successivi adempimenti dell'Aran.

Sempre per le amministrazioni diverse da quelle statali, il successivo art. 17 della legge, ad integrazione dell'art. 47 del d.lgs. n. 165, stabilisce che l'esame delle ipotesi di accordo è effettuato dal competente comitato di settore e dal Governo, aggiungendo che "in caso di divergenza nella valutazione degli oneri e ove il comitato di settore disponga comunque per l'ulteriore corso dell'accordo, resta in ogni caso escluso qualsiasi concorso dello Stato alla copertura delle spese derivanti dalle disposizioni sulle quali il Governo ha formulato osservazioni".

In relazione alla formulazione della norma, si ravvisa la necessità di precisare che, in mancanza di una espressa assunzione di oneri da parte del Governo, resti fermo in ogni caso quanto disposto dall'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 (secondo il quale gli oneri derivanti dalla contrattazione concernente le amministrazioni non statali sono a carico dei rispettivi bilanci). Ciò al fine di evitare che la mancata esplicitazione delle divergenze da parte del Governo possa interpretarsi come presupposto per il concorso finanziario dello Stato.

Con riguardo, infine, al comma 2 dello stesso art. 17, che introduce l'art. 40-bis nel d.lgs. n. 165/2001 (compatibilità della spesa in materia di contrattazione integrativa), si suggerisce di prevedere, attesa la difficoltà del compito demandato ai Comitati di settore ed al Governo, la possibilità di attivare un rapporto di collaborazione con le istituzioni competenti in materia.

Sarebbe inoltre opportuno che le metodologie ed i criteri di riscontro venissero portati a conoscenza della Corte dei conti, competente in materia di certificazione dei contratti collettivi di comparto e di referto sul costo del lavoro.

Si segnala da ultimo che, in esito al recente accordo governo – sindacati, la spesa per i rinnovi contrattuali subirà un incremento che dovrà ovviamente essere dotato di specifica copertura finanziaria.

11. Per quanto riguarda gli investimenti pubblici e, in generale, la spesa in conto capitale, le misure contenute nella manovra – valutate in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche – dovrebbero determinare, secondo le indicazioni contenute nella RPP, effetti per 10,5 miliardi di euro nel triennio.

La scelta, non nuova, di fissare gli obiettivi della spesa di investimento in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche (e, quindi, in sostanza di competenza economica) solleva alcuni interrogativi. In primo luogo, si deve sottolineare che la registrazione degli investimenti nel conto della P.A. secondo i nuovi criteri del SEC 95 dovrebbe poter contare su una affidabile e completa contabilità per stadi di avanzamento delle opere, l'unica in grado di accostarsi ai principi della competenza economica, che richiede una rappresentazione delle effettive variazioni dello *stock* di capitale.

I dati di bilancio non consentono una puntuale corrispondenza con il momento di registrazione fissato dal SEC 95.

I pagamenti, infatti, si riferiscono ad anticipazioni in conto lavori e/o ad erogazioni in conto residui relative ad opere finanziate in esercizi precedenti. Gli impegni, d'altra parte, riflettono spesso i piani di investimenti derivanti da leggi di settore non rappresentativi delle attività effettivamente avviate.

Come per diverse altre componenti dell'entrata e della spesa, allo stato attuale, l'applicazione dei nuovi criteri di contabilità nazionale deve pertanto necessariamente fare ricorso a soluzioni di compromesso, determinate dalla indisponibilità di dati, ma anche da scelte concordate a livello europeo per la specificità del trattamento della finanza pubblica, alla quale non può essere applicato immediatamente un sistema di contabilità di tipo privatistico.

A tal fine, quindi, le previsioni sugli investimenti pubblici della PA sono costruite, ancora, a partire dai consuntivi di cassa dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche.

A parte l'inevitabile approssimazione del dato di cassa come indicatore degli investimenti attivati dalle autorizzazioni delle leggi finanziarie (essendo, come si è detto, i pagamenti riferibili anche a opere già eseguite), resta il problema di disporre di informazioni in grado di raccordare le diverse forme di finanziamento degli investimenti iscritti in competenza al livello atteso di pagamenti.

E', pertanto, ancora attuale l'esigenza, già emersa in passato in sede parlamentare, della presentazione di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari — sia in termini di bilancio dello Stato, sia di conto delle pubbliche amministrazioni — imputabili, a ciascun esercizio del periodo di riferimento, alle risorse attivate con diverse modalità (tra cui i limiti di impegno) con la manovra di bilancio.

La copertura degli oneri di natura corrente.

12. A differenza degli esercizi più recenti, l'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è limitata agli esercizi 2003 e 2004. In entrambi i casi, il livello del miglioramento è tale da offrire margini di copertura decisamente elevati.

Per quanto riguarda il 2002, la copertura degli oneri in parola è invece affidata esclusivamente a risorse derivanti da disposizioni contenute nell'articolato della legge finanziaria (nuove o maggiori entrate per 5.247 milioni di euro e riduzione di spese correnti per 1.408) e nei provvedimenti collegati (2.452 milioni di euro, di cui 2.184 da ricondurre alla legge n. 383). Il complesso di tali risorse supera i nuovi oneri di circa 58 milioni di euro; ad esse si affianca un livello di miglioramento del risparmio pubblico pari a 3.283 milioni di euro, che costituiscono pertanto, in aggiunta a i 58 sopra indicati, una disponibilità di riserva in caso di sfioramento dei nuovi oneri e/o di mancata realizzazione di poste preordinate alla loro copertura.

Mentre per quanto riguarda i nuovi oneri le quantificazioni effettuate non sono suscettibili che di eventuali limitatissimi scostamenti, in quanto la quasi totalità degli oneri stessi costituiscono dei tetti di spesa, i mezzi di copertura non evidenziano, almeno in parte, una uguale affidabilità.

Infatti, parallelamente a quanto già osservato in merito ad una serie di voci attive contenute nella manovra di bilancio nel suo complesso, anche se in misura più circoscritta alcune delle poste di copertura utilizzate si riferiscono a provvedimenti dagli effetti non agevolmente prevedibili, perché intesi, come si è detto, a sollecitare una reazione da parte di una platea di potenziali interessati sulla base di un calcolo di convenienza.

Si tratta in particolare dei proventi attesi:

a) dalla rivalutazione delle azioni e dei terreni fabbricabili (oltre 2 miliardi di euro — art. 5 e 7 legge finanziaria), il cui successo, come si è detto, essendo affidato a complesse valutazioni da parte dei soggetti interessati, è soggetta a notevoli margini di aleatorietà, tanto più che l'ipotesi di adesione adottata (50%) non appare ispirata a criteri prudenziali;

b) dal risparmio di interessi connesso alle agevolazioni fiscali per l'acquisto di titoli italiani del debito pubblico da parte di soggetti non residenti (oltre 250 milioni di euro — art. 10 d.l. 350), risparmio che presuppone un effetto di abbassamento dei rendimenti grazie alla più elevata domanda di titoli di Stato italiani: qui l'effetto, oltre a dipendere da scelte future di investitori internazionali soggette comunque agli andamenti dei mercati, è reso incerto anche dalla possibilità che la eventuale dose aggiuntiva di domanda, in un mercato che, come si è detto, è già caratterizzato da una larga eccedenza della domanda stessa, non riesca a modificare il livello dei tassi.

Inoltre, effetti di copertura per quasi 2,2 miliardi di euro vengono attribuiti alla legge n. 383, ed in particolare alle maggiori entrate connesse agli incentivi fiscali per l'investimento e lo sviluppo: tali effetti rappresentano la quasi totalità delle maggiori entrate per cassa, complessivamente cifrate per il 2002 dalla relazione tecnica in circa 2,7 miliardi di euro.

Come si è già osservato al precedente punto 6. e come più diffusamente precisato nel paragrafo che segue, i risultati di gettito ipotizzati per gli incentivi in parola appaiono di carattere decisamente aleatorio, tali da non render certa neppure la copertura degli aspetti onerosi connessi agli incentivi stessi, e perciò tanto più inidonei alla copertura di ulteriori oneri.

Tuttavia, considerato che il citato art. 1 della legge finanziaria ha sterilizzato l'utilizzazione della quasi totalità del gettito atteso dalla riduzione dell'area dell'economia sommersa — pari, secondo la relazione tecnica, a circa 20 miliardi di euro —, destinandolo ad eventuali esigenze di copertura degli incentivi fiscali per gli investimenti, e che, come si è detto, vi è un margine di copertura di oltre 3,3 miliardi di euro che costituisce in sostanza una disponibilità di riserva, la copertura degli oneri correnti previsti dalla legge finanziaria appare ragionevolmente assicurata.

13. Il miglioramento del risparmio pubblico continua ad affiancarsi ad un saldo netto da finanziare di competenza ancora molto elevato (33.157 milioni di euro nel 2002, pari a circa 64.200 miliardi di lire), anche se notevolmente ridotto rispetto a quello espresso dal bilancio assestato 2001 (83.429 miliardi di lire). Per i due esercizi successivi, il livello del saldo netto da finanziare di competenza, pur inferiore a quello del 2002, supera il livello indicato come programmatico dalle risoluzioni parlamentari approvative del DPEF: si tratta di una situazione più volte verificatasi negli ultimi esercizi, a fronte della quale si è costantemente ritenuto che non si trattasse di una violazione sostanziale dei vincoli e che fosse sufficiente l'aver comunque seguito un percorso di avvicinamento ai valori programmatici attraverso la riduzione del saldo netto da finanziare del primo anno.

Anche nel 2002 si registra una proliferazione di regolazioni contabili e debitorie della più varia natura, che comportano complessivamente un onere di 14.649 milioni di euro. Tale importo, proseguendo nella prassi costantemente seguita, fondata sul presupposto che le spese per regolazioni debitorie corrispondano ad obblighi già formatisi sulla base della legislazione vigente, non è stato compreso negli oneri da coprire.

Se, da un lato, in qualche misura ciò è giustificato da esigenze di trasparenza dei conti pubblici ed in parte dal recupero di una tendenziale centralità del bilancio di competenza, non può negarsi, dall'altro, che il ricorso sempre più esteso a tale metodo di contabilizzazione finisca per comportare notevoli inconvenienti nella rappresentazione dell'effettiva evoluzione della spesa di bilancio. Inoltre, il ricorso a tale strumento — che non trova riscontro in puntuali definizioni contabili — può prestarsi

a collocare “sotto la linea” non solo passività di remota provenienza, che ~~debbono~~ ^{debbono} però comunque essere fronteggiate nel presente, ma anche spese relativamente recenti che vengono iscritte fra le regolazioni debitorie senza aver figurato nei relativi conti di competenza, con conseguente mancato inserimento delle stesse tra gli oneri di natura corrente da coprire. Un caso significativo è costituito dalla allocazione fra le regolazioni contabili sia delle somme stanziare ad integrazione del fabbisogno sanitario per minori entrate IRAP in base all’art. 39 – comma 3 – del decreto legislativo 446/97 (1.096 milioni di euro), sia di quelle destinate al ripiano dei disavanzi delle ASL (circa 5.330 milioni di euro), che risultano iscritte in un accantonamento di fondo speciale di parte capitale (tab. B) espressamente destinato a regolazioni debitorie e che comprende anche un intervento straordinario a favore della regione Lazio, che deve pertanto presumersi di analoga natura.

Peraltro, gli oneri in questione appaiono di natura corrente e non dissimili da quelli costantemente allocati nei precedenti esercizi nella tab. A: la loro attuale allocazione tra gli oneri di parte capitale, da ricondurre, secondo quanto rappresentato dall’amministrazione, all’applicazione delle regole del SEC 95, è peraltro ininfluenza sia, come già detto, ai fini della copertura degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria, sia anche ai fini del rispetto dei limiti massimi al saldo netto da finanziare definiti dalle risoluzioni di approvazione del DPEF, limiti che vengono stabiliti al netto delle regolazioni debitorie.

14. Contrariamente all’impegno assunto dal Governo (Comm. bil. Camera, 25 luglio 2001) di provvedere nella legge finanziaria ad un apposito accantonamento in tab. A, l’annosa questione dell’utilizzazione del fondo di riserva per le spese impreviste a copertura delle spese connesse con interventi militari all’estero non ha trovato soluzione.

E’ stato anzi presentato un disegno di legge (A.S. n. 699 – bis) risultante dallo stralcio di una identica disposizione contenuta nel disegno di legge finanziaria (art. 35 comma 2 A.S. n. 699), che nella sostanza conferma e rafforza l’orientamento finora seguito.

La Corte resta dell'avviso ripetutamente espresso che l'art. 1 comma ~~63~~ della legge 549/1995 non abbia inteso istituire una modalità di copertura aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla legge n. 468, ma abbia semplicemente esteso alle spese in parola la facoltà dell'Esecutivo di ricorrere al fondo per le spese impreviste in caso di necessità che travalichino la provvista di mezzi finanziari attribuita dalla legge e coperta nelle forme ordinarie: non a caso, si è aggiunto, l'adozione della procedura in argomento, così come regolata dalla norma in esame, è attribuita alla competenza del Governo e si colloca pertanto al di fuori del sistema di copertura delle leggi di spesa.

A maggiore precisazione del pensiero della Corte, si è anche richiamata l'attenzione sulla circostanza che non sorgerebbe alcun problema se un fondo per questo tipo di interventi fosse allocato annualmente in tab. A, i cui accantonamenti, come è noto, sono soggetti all'obbligo di copertura in qualità di nuove spese di natura corrente.

Con il sistema utilizzato, invece, si introducono nella legislazione vigente, nel cui ambito viene effettuata la dotazione del fondo per le spese impreviste, nuove spese di natura corrente prive della prescritta copertura.

All'allocazione del fondo in tab. A non osterebbe neppure l'asserita imprevedibilità della tipologia della spesa in argomento, ripetuta peraltro costantemente in più esercizi: il fondo stesso potrebbe essere comunque utilizzato in modo difforme dalla finalizzazione originaria qualora nel corso dell'esercizio non si presentasse l'esigenza di provvedere a spese per interventi militari all'estero.

La legge n. 383 del 18 ottobre 2001

15. La legge n. 383 del 18 ottobre, concernente primi interventi per il rilancio dell'economia, reca tre gruppi di norme da cui derivano rilevanti conseguenze finanziarie: gli incentivi per l'emersione dell'economia sommersa (artt. 1-3), gli incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo (art. 4 e 5), la soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni (artt. 13-17).

A) Incentivi per l'emersione dell'economia sommersa.

Oltre alle previsioni di gettito, sulla cui attendibilità sono state formulate, al precedente punto 5., alcune considerazioni di carattere generale cui si rinvia, dalla normativa in esame derivano anche oneri di carattere pensionistico, non cifrati nel testo, ma indicati dalla relazione tecnica nella misura di 50 miliardi di lire per il 2002, 100 per il 2003 e 150 per il 2004.

Pur tenuto conto che gli oneri in parola rappresentano una frazione minima del gettito atteso, va osservato al riguardo che gli oneri stessi non sono limitati al triennio 2002/04, ma si estendono anche al biennio successivo, e cioè per tutto il periodo per il quale si ipotizza il pensionamento dei soggetti che, in mancanza della facoltà di contribuzione volontaria prevista dalla legge, non avrebbero potuto conseguire il trattamento pensionistico.

Dal combinato disposto dell'art. 1 comma 8 della legge in argomento e della citata norma della legge finanziaria (art. 1 comma 5) che ne procrastina l'applicazione, non risulta infine con chiarezza che le risorse derivanti dall'emersione debbano essere prioritariamente destinate alla copertura di tali oneri.

B) Incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo.

La legge dispone, per i periodi di imposta relativi al secondo semestre 2001 e al 2002, l'esclusione dell'imposizione del reddito d'impresa del 50% del volume dei nuovi investimenti in beni strumentali eccedente la media degli investimenti effettuati nei cinque periodi di imposta precedenti: ai fini del calcolo di tale media, è data facoltà all'impresa di considerare solo quattro dei cinque periodi di imposta precedenti, escludendo dal conteggio il periodo nel quale l'investimento è stato di maggior valore.

L'incentivo si applica anche, oltre ad altre ipotesi minori, alle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso il costo del personale impegnato nell'attività di formazione e aggiornamento, fino alla concorrenza del 20% del volume delle relative retribuzioni complessivamente corrisposte per formazione in ciascun periodo di imposta e sempre nell'ambito, come chiarito con la circolare n. 4/E del 18/1/2002, del 50% dell'importo delle spese agevolabili.

Sono contestualmente abolite alcune agevolazioni tributarie per gli investimenti previste dalla normativa precedente, ed in particolare, oltre a talune minori, quelle previste dall'art. 2 commi 8 e seguenti della legge 133/1999, prorogate al periodo d'imposta 2001 della legge finanziaria 2001, e quelle di cui al d.lgs. 466/1997 (DIT).

Gli effetti finanziari sono stimati dalla relazione tecnica in un minor onere in termini di cassa di 1.915 miliardi per il 2001 e di 5.129 miliardi per il 2002, mentre per il 2003 si prevede una perdita di gettito di 2.245 miliardi. Tali effetti rappresentano la somma algebrica delle seguenti voci:

1. costo delle nuove agevolazioni;
2. recupero di gettito derivante dalla soppressione di agevolazioni precedenti;
3. maggior gettito delle imposte dirette interessate dall' aumento del reddito imponibile dei soggetti produttori di beni strumentali;
4. maggior gettito dell'IVA sia sui beni strumentali venduti sia sul maggior volume di beni di consumo prodotti e venduti in dipendenza dei maggiori investimenti.

La copertura dell'onere relativo al 2003 è attuata mediante utilizzazione di quota delle maggiori entrate previste per i due esercizi precedenti.

Sin dalla prima utilizzazione di tale metodologia (legge 489/1994) e poi via via negli sporadici casi successivi in cui ad essa - con modalità più o meno analoghe - si è fatto ricorso, la Corte ha rilevato che si tratta di una forma di autocopertura caratterizzata da elementi di incertezza ed aleatorietà molto rilevanti, in quanto il rispetto dell'obbligo di copertura è legato, in misura superiore alle altre metodologie, a stime e valutazioni concernenti futuri comportamenti di platee più o meno vaste di soggetti economici. Tali elementi sono comunque apparsi tanto più elevati quanto più gli incentivi sono stati diretti a specifici settori, per i connessi possibili effetti di distorsione dei consumi.

Per questo la Corte ha ripetutamente posto l'accento (da ultimo nell' audizione del 23 luglio 2001 presso le Commissioni bilancio) sulla necessità di una effettiva attivazione, in tali casi, del monitoraggio previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità - norma finora rimasta inapplicata - da realizzare attraverso l'adozione di precise modalità operative.

Gli aspetti quantitativi del provvedimento in questione riguardano in particolare la valutazione del recupero di gettito derivante dall'abolizione delle precedenti agevolazioni e soprattutto la determinazione della base di partenza per il calcolo degli effetti incentivanti, in quanto gli effetti delle misure sono costruiti sul presupposto di una crescita tendenziale nulla degli investimenti in termini reali.

Per quanto riguarda il primo punto, un giudizio di congruità sulla quantificazione del recupero di gettito associato alla soppressione dell'agevolazione ex legge 133/1999 (2.800 miliardi per il 2001) appare problematico in relazione alla scarsità di informazioni sul costo delle estensioni della portata dell'agevolazione stessa recate dalla legge finanziaria 2001; tuttavia, i criteri prudenziali di computo del recupero derivante dalla soppressione della DIT (1.000 miliardi rispetto ai 1.890 stimati) consentono di ritenere ragionevolmente accettabili i valori totali indicati.

Per quanto riguarda il secondo punto, si ritiene invece che il presupposto dell'andamento stazionario degli investimenti e le modalità di calcolo della base di partenza non possano qualificarsi come ispirati a criteri del tutto prudenziali, pur considerato il fatto che il quinquennio di riferimento riguarda un periodo in cui si è manifestato un "trend" ascendente degli investimenti con tassi di crescita abbastanza omogenei, mentre nella situazione su cui ha inciso la legge il ristagno del ciclo — tanto più dopo gli avvenimenti del settembre scorso — ha portato con sé un corrispondente ristagno degli investimenti.

Ciò nonostante, non è possibile escludere l'eventualità di perdite di gettito corrispondenti a maggiori investimenti che avrebbero potuto essere comunque effettuati a legislazione vigente, soprattutto in relazione alla facoltà di escludere dal conteggio l'esercizio del quinquennio in cui l'investimento è stato di maggior valore.

Proprio per il fatto che il rispetto dell'obbligo di copertura è legato a complesse valutazioni soltanto in piccola parte connesse a dati obiettivi, sarebbe stata indispensabile una solida base statistica per questi ultimi e comunque la massima trasparenza dei calcoli effettuati e delle ipotesi prese a base dei calcoli stessi: in una parola una relazione tecnica il più possibile accurata e completa.

Così invece non è: molte stime non risultano suffragate da dati oggettivi o almeno ragionevolmente attendibili. Ciò è stato posto platealmente in luce dal dibattito -

evidenziato anche da una interpellanza parlamentare —che si è sviluppato su una questione particolare, ma di notevole rilievo finanziario, connessa all'applicazione dell'incentivo anche alle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento del personale.

La circolare applicativa della nuova normativa (n. 90/E del 17 ottobre u.s.) ha infatti affermato che tale agevolazione, diversamente da quanto disposto per gli investimenti in beni strumentali, riguarda l'intero ammontare delle spese sostenute e non soltanto l'eventuale incremento rispetto alla media degli esercizi precedenti.

Risulta invece dalla relazione tecnica che la quantificazione dell' onere era stata effettuata sulla sola base dell'incremento e che su tale base era stata stimata una potenziale perdita di gettito di competenza di 640 miliardi per il 2001 e di 1.350 per il 2002.

In risposta all'interpellanza sopra ricordata, il Governo ha invece sostenuto che l'onere su base annua derivante dall'applicazione del ben più largo criterio dell'ammissione al beneficio dell' intero ammontare delle spese sostenute fosse pur sempre coerente con i dati indicati nella relazione tecnica.

Premesso che comunque, come osservato dal Servizio bilancio della Camera, la perdita di gettito appare sovrastimata della metà degli importi indicati sulla base delle stesse ipotesi adottate dalla relazione tecnica e prescindendo da elementi più dettagliati, peraltro non forniti, le ragioni della differenza sembrano da individuare nel fatto che la relazione tecnica stima in modo apodittico che quote variabili dal 7 al 18% del complesso delle retribuzioni del personale privato siano riferibili ad attività di formazione e aggiornamento del personale. In modo altrettanto apodittico, il Governo stima ora che tali attività interessino mediamente da cinque a dieci giorni lavorativi l'anno, ciò che corrisponde ad una percentuale massima di poco superiore al 3% del montante totale delle retribuzioni.

Nell'assoluta mancanza di elementi oggettivi, un giudizio di congruità su valutazioni così profondamente diverse appare problematico, tanto più che in ambedue i casi non è stato indicato se ed in quale misura siano state prese in considerazione, oltre alle retribuzioni del personale discente, anche quelle del personale docente estraneo e le spese per le necessarie attrezzature.

L'estrema volatilità degli effetti finanziari stimati dalla relazione ~~tecnica e recepiti~~ nel testo legislativo ha indotto il legislatore, in sede di legge finanziaria (art.1 comma 4 e 5), ad adottare uno strumento di garanzia assolutamente nuovo, che dovrebbe adempiere nello stesso tempo a funzioni di monitoraggio e di copertura di riserva.

La norma prevede infatti la presentazione alle Camere entro il 30 giugno 2002 di una relazione analitica sugli effetti finanziari derivanti dall'applicazione della normativa in esame, e la sospensione, in attesa di tale riscontro, dell'operatività della norma (art.1 comma 8 della legge n. 383) che destina le maggiori entrate derivanti dal recupero di base imponibile connessa ai programmi di emersione ad un fondo finalizzato, oltre alla copertura degli oneri pensionistici sopra richiamati, al riequilibrio dei conti pubblici e alla riduzione della pressione contributiva.

La soluzione adottata appare condivisibile ed opportuna, perché idonea, attraverso regole e termini per il monitoraggio degli effetti finanziari ed accantonamento di risorse di riserva, a salvaguardare i conti pubblici da possibili effetti negativi di norme le cui conseguenze finanziarie sono obbiettivamente valutabili solo con estrema difficoltà e comunque soltanto entro limiti molto ampi.

Si tratta infatti, in sostanza, di una anticipata realizzazione del procedimento previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità (obbligo di referto al Parlamento e di assunzione delle conseguenti iniziative legislative qualora, nel corso dell'attuazione di leggi, si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata al fine della copertura finanziaria), di cui la Corte ha sempre stigmatizzato la mancata attuazione e che con la soluzione adottata potrebbe finalmente avere una concreta operatività.

Si sottolinea da ultimo che il provvedimento in esame presenta ulteriori profili di specificità.

In primo luogo è stata da più parti sottolineata l'opportunità che provvedimenti come quello in esame debbano comunque essere inseriti nel quadro in una definizione complessiva degli equilibri di finanza pubblica e pertanto nell'ambito della sessione di bilancio: a tale proposito, si ricorda che fu proprio la Corte — nella relazione sulle leggi approvate nel quadrimestre maggio/agosto 1994 — a formulare osservazioni in tal senso, osservazioni la cui validità resta ancor oggi inalterata.

E' tuttavia indubbio che nel caso in esame si è di fronte, come ~~rilevato~~ dalla Commissione bilancio del Senato, ad un provvedimento che non può essere considerato isolatamente, ma che si inquadra in una manovra complessiva di politica economica che ha preso l'avvio anticipatamente rispetto alla sessione di bilancio, ma contemporaneamente alla presentazione del DPEF per l'intera nuova legislatura: esso è pertanto in un certo senso propedeutico alle misure che hanno poi costituito il nucleo della sessione stessa.

Non può peraltro disconoscersi, nella sessione di bilancio testè trascorsa, una certa frammentarietà di interventi che mal si concilia con la visione unitaria che costituisce il presupposto stesso della legge finanziaria.

In merito infine all'attivazione di una contabilità speciale in cui far confluire le maggiori entrate degli esercizi 2001 e 2002 per poi riversarle all'entrata del bilancio nell'esercizio successivo, non v'è dubbio che si tratta di una disposizione che non solo contrasta con i tradizionali principi di universalità e annualità del bilancio, ma si pone anche in contraddizione con il lento e non facile processo volto a riportare in bilancio tutte le poste afferenti la finanza statale.

In realtà, come è noto, lo scorrimento tra esercizi dei mezzi di bilancio non costituisce propriamente una novità: può citarsi al riguardo non soltanto l'art. 5 della legge finanziaria 2001, ma anche, in buona sostanza, le sempre più frequenti leggi che consentono l'utilizzazione in esercizi successivi di stanziamenti di bilancio di parte corrente non impegnati o anche le leggi di spesa la cui copertura è disposta a carico di capitoli-fondo.

L'accantonamento in un fondo di bilancio anziché in una contabilità speciale consentirebbe, peraltro, un maggior rispetto dell'art. 5 della legge 468/1978 e offrirebbe ugualmente il duplice vantaggio di un più agevole controllo dell'andamento della specifica voce di entrata e — attraverso il superamento dello sfasamento temporale tra l'incidenza dell'onere e la provvista dei mezzi con cui farvi fronte - di maggiori garanzie circa l'effettiva disponibilità della copertura.

Tale soluzione comporterebbe tuttavia, attraverso la contabilizzazione in bilancio di maggiori entrate soltanto provvisorie, la sostanziale alterazione dei saldi degli esercizi interessati.