



# Corte dei Conti

N. 10./CONTR/RQ/03

A Sezioni riunite in sede di controllo

composte dai magistrati:

Presidente:	dott. Francesco	STADERINI
Componenti:	dott. Tullio	LAZZARO
	dott. Manin	CARABBA
	dott. Fulvio	BALSAMO
	dott. Massimo	VARI
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Franco	TURINA
	dott. Antonio	DE TROIA
	dott. Giuseppe	BELLISARIO
	dott. Franco	FRANCESCHETTI
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Mario	FALCUCCI
	dott. Enrica	DEL VICARIO
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Ermanno	GRANELLI
	dott. Vincenzo	GAMBARDELLA
	dott. Gabriele	AURISICCHIO
	dott. Maurizio	PALA
	dott. Mario	NISPI LANDI
	dott. Giovanni	MARROCCO
	dott. Enrico	FLACCADOLORO
	dott. Maria Luisa	ROMANO

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

UDITO, nella Camera di Consiglio del 18 marzo 2003, il relatore dott. Paolo NERI;

ha deliberato la seguente

**Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2002**

**I conti pubblici nel 2002 e nel 2003.**

**1.**

Con la Notifica alla Commissione europea dello scorso 28 febbraio, l'Istituto centrale di statistica ha reso noti i principali dati di consuntivo relativi al quadro macroeconomico e di finanza pubblica per il 2002: la crescita reale è risultata pari allo 0,4% (1,8% nel 2001); l'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni al 2,3% del prodotto interno lordo (2,6% nel 2001); il rapporto debito pubblico/pil si è ridotto di 2,8 punti percentuali (da 109,5 a 106,7%). I valori comunicati in via ufficiale si discostano in misura significativa dalle stime diffuse dal governo con la Relazione Previsionale e Programmatica di fine settembre e confermate in sede di aggiornamento del Programma di stabilità, presentato nel novembre scorso. Ancora più marcate appaiono le differenze rispetto agli obiettivi iniziali.

Il dato relativo al prodotto interno lordo è di 1,9 punti percentuali inferiore alle stime del Programma di stabilità del novembre 2001, a conferma di sviluppi congiunturali insoddisfacenti; peraltro, allo scarto tra il tasso di crescita effettivo del pil reale e quello atteso ha corrisposto, a differenza di quanto accaduto nel 2001, un divario assai ampio anche nell'andamento del pil nominale – e, quindi, delle basi imponibili – essendo risultato il tasso di inflazione (come misurato dal deflatore del prodotto interno lordo) solo di poco superiore a quello previsto (2,7% contro 2,4%).

I significativi riflessi del rallentamento della produzione sulle basi imponibili e, in misura meno marcata, su talune componenti di spesa corrente, hanno determinato rimarchevoli scostamenti tra obiettivi e risultati di finanza pubblica: l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è collocato per 1,8 punti di pil oltre il *target* formulato nel Programma di stabilità del 2001; il debito pubblico (sempre in rapporto al PIL) ha superato di 2,4 punti percentuali il limite atteso (106,7% contro 104,3%).

Rispetto agli obiettivi rivisti da ultimo in sede di aggiornamento del Programma di stabilità dell’Italia (novembre 2002) i risultati definitivi evidenziano, nei rapporti con il Pil, un peggioramento dell’indebitamento netto (dal 2,1 al 2,3%) e dell’avanzo primario (dal 3,6 al 3,4%) e, invece, un rilevante miglioramento del debito pubblico (dal 109,4 al 106,7%), a seguito di operazioni di contenimento sia del fabbisogno di cassa che dello stock del debito concentrate nell’ultima parte dell’anno.

I dati di consuntivo 2002 evidenziano come il lieve calo, rispetto all’anno prima, del rapporto indebitamento/pil sia il riflesso di una ulteriore marcata riduzione dell’incidenza degli interessi sul prodotto (dal 6,4% al 5,7%) e di un contestuale deterioramento dell’avanzo primario (dal 5,8 del 2000 al 3,8% del 2001 al 3,4% del 2002).

Si deve osservare che questo andamento già non soddisfacente dell’avanzo primario (fattore decisivo nella strategia di abbattimento strutturale dello stock del debito pubblico) è stato reso possibile da una flessione consistente delle spese in conto capitale, in larga misura di natura solo contabile a causa della registrazione in diminuzione delle stesse dei proventi delle operazioni di cartolarizzazione e di cessione diretta degli immobili degli Enti di previdenza, che hanno visto concentrarsi nel 2002 ricavi per circa 9 miliardi di euro, vale a dire poco meno di un quarto dell’intero avanzo primario realizzato nell’anno. Si sono, infatti, riflessi sui conti del 2002 sia gli incassi delle cartolarizzazioni realizzate nell’anno (6,6 miliardi di euro) che le riscossioni derivanti dalle vendite sul mercato operate dalla società veicolo della cartolarizzazione 2001, operazione che non presentava i requisiti richiesti da Eurostat per essere trattata come vendita nel 2001. Il contenimento delle spese di investimento (quasi 1'11% al di sotto del livello del 2001), attribuibile a tale eccezionale posta contabile, attenua una evoluzione dei conti pubblici complessivamente non rassicurante. Tale considerazione è rafforzata dalla circostanza che, sempre sul fronte della spesa, le preoccupazioni sugli andamenti in atto nell’ultima parte dell’anno hanno indotto il governo a disporre misure straordinarie di controllo degli impegni e dei flussi di cassa con il DL 194 convertito con la legge 246/02 (illustrata più avanti): a tale attività di controllo è attribuita, nelle valutazioni ufficiose, un effetto di riduzione delle spese del conto delle Amministrazioni pubbliche non inferiore a 2,4 miliardi di euro nel 2002.

**2.**

Analizzando le principali voci del Conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni si può osservare, in particolare, un incremento delle spese correnti primarie superiore alla dinamica del pil nominale (4,1% contro 3,1%), soprattutto per effetto dell'aumentata incidenza sul pil delle prestazioni sociali (17,1% nel 2002 contro 16,6 % nel 2001). E' opportuno, in proposito, richiamare anche l'attenzione sul rischio che l'anticipata chiusura dei consuntivi richiesta dalle rigide scadenze europee (notifica del 1 marzo) – che impone l'utilizzazione di stime soprattutto con riguardo ai conti della finanza decentrata – si traduca in valutazioni non pienamente affidabili degli andamenti effettivi. Il dubbio è confermato dall'ampiezza inconsueta delle rettifiche apportate dall'ISTAT ai conti del 2001 in occasione della citata Notifica del 28 febbraio scorso: si tratta di correzioni peggiorative dell'indebitamento netto di ben 0,4 punti di PIL, soprattutto in relazione alla verifica di una spesa sanitaria più elevata (per 1,8 miliardi di euro) e di un gettito delle imposte dirette e indirette inferiore di circa un miliardo di euro rispetto al consuntivo di un anno fa.

Con riguardo alle entrate, il consuntivo per il 2002 appena presentato mostra un punto critico nel dato relativo al gettito delle imposte dirette, diminuite di quasi il 3% rispetto al 2001, mentre le imposte indirette hanno registrato un'evoluzione sostanzialmente in linea con le previsioni.

La cennata flessione delle imposte dirette (pari a circa 15 miliardi di euro rispetto alla stima di preconsuntivo del DPEF del luglio 2002 e a 7 miliardi di euro rispetto alla revisione operata in sede di Nota di aggiornamento in settembre) è, allo stato, di difficile decifrazione. Appare, in altri termini, non agevole assegnare un peso quantitativo ai diversi fattori che, verosimilmente, possono aver contribuito a determinare questo risultato sfavorevole. La minore crescita economica (che, peraltro per le imposte dirette incide prevalentemente nell'anno successivo), rispetto alle previsioni effettuate nel corso del 2002, potrebbe aver indotto gli operatori economici a ridurre, in sede di versamento della seconda rata di acconto delle imposte autoliquidate, l'importo versato a tale titolo in applicazione del cosiddetto metodo previsionale; un minor gettito rispetto alle previsioni potrebbe essere riscontrato per gli introiti delle imposte sostitutive sui

capital gains in relazione al negativo andamento del mercato di borsa. Un ulteriore effetto di riduzione delle imposte dirette potrebbe essere riferito ad un risultato diverso dalle attese di alcuni provvedimenti: allo stato attuale non risultano infatti ancora noti gli effetti dell'agevolazione agli investimenti "Tremonti-bis" che nelle originarie previsioni del governo avrebbe dovuto fornire, nel 2002, risorse nette per circa 2,5 miliardi di euro; così come il gettito atteso da alcune imposte sostitutive, sulla rivalutazione dei beni di impresa e sulle partecipazioni acquistate sui mercati non regolamentati, potrebbe mostrare uno scostamento negativo tra i valori di consuntivo e quelli stimati in sede di previsione.

La contrazione del gettito delle imposte relative alle imprese, già percepita nel luglio in occasione del versamento delle imposte autoliquidate (Irpef e Irpeg), aveva indotto il governo ad adottare misure straordinarie dirette a contrastare la negativa dinamica degli incassi. E' stato così emanato il DL. 209 del 24 settembre, convertito con legge 265 del 22 novembre 2002, con il quale si sono introdotte misure urgenti volte alla razionalizzazione della base imponibile oltre che di contrasto all'elusione fiscale e altri interventi minori. Il provvedimento avrebbe dovuto fornire, nelle indicazioni contenute nella relazione tecnica, un gettito aggiuntivo di circa 3,2 miliardi di euro già nel 2002, di 3,4 e 2,6 miliardi nei successivi due anni.

Gli strumenti attraverso i quali operare tale correzione riguardano quasi esclusivamente interventi in materia di tassazione delle imprese: la rateizzazione in cinque anni in luogo della integrale deducibilità nell'anno delle minusvalenze su partecipazioni che costituiscono immobilizzazioni finanziarie; gli interventi a riduzione dell'efficacia dell'agevolazione Dit; la rideterminazione della percentuale di accantonamento a riserve tecniche obbligatorie delle imprese di assicurazione. A questi si aggiungono altri interventi tra i quali la rimodulazione dal 20 al 23,5 per cento delle percentuali dei versamenti in acconto da parte dei concessionari della riscossione.

Tali interventi sembrano idonei a produrre effetti anche negli anni successivi in quanto introducono modifiche in via permanente alla normativa fiscale, anche se, per effetto del meccanismo con cui gli stessi operano (in particolare con riferimento alla rateizzazione delle minusvalenze che risentono negli anni successivi al 2002 del cumularsi delle rate di accantonamento), tali maggiori introiti sono destinati a ridursi

progressivamente già a partire dal 2004, fino a dimezzarsi nel 2005 (circa 1,6 miliardi di euro).

### **3.**

Gli andamenti della finanza pubblica risultano in Italia, comunque, meno negativi di quelli registrati in Germania, dove, nell'anno appena trascorso, il deficit non si è discostato di molto dal 4% del PIL, e in Francia, dove si è assistito ad un deciso deterioramento dei conti, con un indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni superiore alla soglia massima consentita dagli accordi di Maastricht. Nel confronto con i due maggiori partners europei, infatti, l'Italia ha segnato nel 2002 non solo un miglioramento del saldo effettivo, ma, in misura ancora più marcata, anche del saldo aggiustato per il ciclo, che, invece, avrebbe registrato significativi peggioramenti sia in Germania che in Francia.

Nel 2002, migliore di quanto atteso nella versione aggiornata del Programma di stabilità è risultato l'andamento del rapporto debito pubblico/pil. La sua riduzione su base annua, pari a 2,8 punti percentuali, è il riflesso di diversi fattori: vi hanno infatti contribuito positivamente per circa 0,4 punti la crescita del pil reale, per circa 3 punti la crescita dei prezzi (espressa dal deflatore del pil), per circa 3,4 punti percentuali l'avanzo primario e per circa 1,8 punti “fattori residuali” ovvero tutte quelle poste che hanno ridotto lo stock di debito senza incidere sull’indebitamento netto. Di contro un apporto negativo misurabile in circa 5,8 punti percentuali è derivato dalla spesa per interessi (onere medio del debito).

La maggiore riduzione del rapporto debito/pil registrata nel 2002 rispetto al 2001 (2,8 contro 1,1 punti) appare dunque ascrivibile per intero alle operazioni straordinarie di contenimento del fabbisogno di cassa e dello stock del debito ricomprese tra i “fattori residuali”, che hanno più che compensato la riduzione dell’apporto positivo dell’avanzo primario e la crescita di quello negativo costituito dal differenziale tra costo medio del debito pubblico e crescita nominale dell’economia.

Sulla scorta di informazioni ancora incomplete che la Corte intende verificare e valutare con maggiore analiticità nella sede della Relazione sul rendiconto generale

dello Stato del prossimo giugno, è possibile trarre qualche prima indicazione sulle modalità attraverso le quali, in un anno segnato da risultati di finanza pubblica meno positivi degli obiettivi originari, si sia reso possibile un abbattimento così rilevante del rapporto debito/PIL.

Va in proposito ricordato che, ancora in sede di Nota di aggiornamento al DPEF, nel settembre scorso, il governo ipotizzava una chiusura dei conti 2002 con un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di circa 27 miliardi di euro, un fabbisogno di cassa del Settore statale superiore a 32 miliardi di euro e un debito pubblico di circa 1370 miliardi di euro (con un aumento dello stock di circa 35 miliardi di euro rispetto al 2001).

Le rilevazioni mensili segnalavano, peraltro, già prima dell'estate, un profilo del fabbisogno fuori linea rispetto all'obiettivo, con il conseguente rischio di rendere assai più difficile il confronto europeo, sempre più orientato a dare rilievo, per i paesi nelle condizioni dell'Italia, ai progressi conseguiti non soltanto in termini di indebitamento netto ma anche di debito.

Su tale base, il governo predisponiva una serie di operazioni ad effetto immediato, alcune delle quali intese a contenere il fabbisogno di cassa mentre altre specificamente destinate ad abbattere lo stock del debito pubblico, senza incidere sui saldi finanziari.

Sul primo aggregato hanno influito, principalmente, le operazioni di cartolarizzazione di crediti della Cassa DD.PP verso aziende municipalizzate, anticipi di versamenti di imposte da parte dei concessionari (disposti dal DL 282/02), la cessione di immobili pubblici a Fintecna e il ricordato decreto 194 (c.d. “taglia-spese”), per un effetto complessivo di contenimento del fabbisogno di cassa del 2002 valutabile tra i 10 e i 12 miliardi di euro: a consuntivo il fabbisogno del Settore statale è, pertanto, risultato dell'ordine di 25 miliardi di euro, circa 7 miliardi al di sotto della proiezione di settembre e persino inferiore all'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (pari a 28,8 miliardi).

Quanto al debito, oltre all'impatto favorevole della riduzione del fabbisogno, a fine anno è stata realizzata una operazione straordinaria di “concambio” di titoli pubblici detenuti da Banca d’Italia (art. 65 della legge finanziaria per il 2003 commentato più avanti), dalla quale è derivato un alleggerimento dello stock di debito

pubblico di circa 24 miliardi di euro, concentrati sui conti del 2002. A seguito anche di altre operazioni minori (come la cessione di partecipazioni Telecom) la variazione in aumento del debito in termini assoluti è risultata nel 2002 di soli 6 miliardi di euro, a fronte di 45 miliardi nel 2001 e dei 35 previsti nello scorso settembre.

**Le prospettive e gli obiettivi per il 2003.**

**4.**

Con riferimento al 2003, sia le proiezioni del PIL che le stime relative ai conti pubblici contenute nei documenti ufficiali dello scorso autunno, riflettono l'ipotesi di un pronto e significativo consolidamento della ripresa economica internazionale, ipotesi che si rivela oggi non realistica, tenuto conto della marcata incertezza che tuttora domina lo scenario economico mondiale e che è accentuata dalle prospettive di guerra.

Quanto alla crescita, le stime governative hanno confermato, in sede di Programma di stabilità, l'obiettivo di un aumento del PIL in termini reali del 2,3% nel 2003 e di circa il 3% nel triennio 2004-2006. Si tratta, per il 2003, di un valore inferiore all'originario “target” del DPEF (2,9%), ma significativamente più elevato se confrontato con gli aggiornamenti più recenti delle proiezioni dell’FMI, dell’OCSE e dei principali centri di previsione nazionali, che accreditano l’Italia di una crescita reale, nell’anno in corso, intorno all’1,3/1,5%. La non trascurabile divergenza deve essere probabilmente ascritta alla considerazione che, in un quadro di ripiegamento della congiuntura reale e finanziaria e in assenza di un recupero della fiducia di famiglie ed imprese, un rinvigorimento del ciclo economico internazionale sarà possibile soltanto nella seconda metà dell’anno.

Secondo il governo il non favorevole ambiente macroeconomico non dovrebbe comunque pregiudicare il conseguimento dell’obiettivo fondamentale 2003 (indebitamento/PIL pari all’1,5%) che potrà, pertanto, essere raggiunto senza alcun rafforzamento della manovra di bilancio già adottata. Divergenze non marginali si intravedono su questo fronte rispetto alle proiezioni elaborate dagli organismi internazionali o dagli istituti di ricerca, i quali propongono come stima prevalente per il 2003 un saldo in rapporto al PIL prossimo al 2% ed evidenziano come si presenti non

del tutto agevole il percorso di aggiustamento a medio termine; a tal riguardo, la Commissione europea sottolinea come rischi sarebbero presenti già con riferimento ai conti del 2004, laddove le molte misure a carattere temporaneo varate con la legge finanziaria per il 2003 non dovessero essere prontamente trasformate in provvedimenti strutturali volti soprattutto al controllo della spesa corrente.

La revisione dei principali obiettivi di finanza pubblica effettuata nello scorso novembre con l'aggiornamento del Programma di stabilità (gli obiettivi di deficit sono stati portati dallo 0,8 all'1,5% del pil per il 2003 e dallo 0,3 allo 0,6% del pil per il 2004, mentre il sostanziale pareggio di bilancio, previsto per il 2003 nel Programma di stabilità del 2001, è stato posposto al 2005) risente del nuovo orientamento maturato in sede europea secondo il quale, nella valutazione delle politiche fiscali adottate da ciascun paese membro dell'Uem, è necessario prendere più esplicitamente in conto la relazione tra ciclo economico e *performance* di bilancio. A tal riguardo la Commissione ha proposto al Consiglio europeo che fosse stabilito il principio in base al quale i paesi che non soddisfano ancora il criterio guida del Patto di stabilità e di crescita (“bilancio vicino al pareggio o in surplus”) dovranno conseguire un miglioramento di almeno mezzo punto all’anno nel rapporto tra deficit “strutturale” e prodotto interno lordo<sup>1</sup>. La nuova impostazione legittima, in qualche misura, la scelta operata negli ultimi tempi dalla maggior parte dei paesi dell’Unione monetaria di non adottare strutturali provvedimenti correttivi degli squilibri di bilancio (contenimenti della spesa corrente e/o aumenti della pressione tributaria) e di lasciare invece operare gli stabilizzatori automatici per alleviare i costi del rallentamento dell’attività produttiva. Tuttavia, su tale importante fronte è opportuno mettere in luce come non risulti ancora del tutto chiaro in che misura per “deficit strutturale” occorra intendere l’indebitamento netto depurato non solo dagli effetti ciclici ma anche dagli effetti connessi a misure una tantum, come farebbe pensare la proposta letterale della Commissione al Consiglio (“*net of transitory effects and especially the effects of cyclical fluctuations on budgets*”) o si debba viceversa tener conto della sola correzione per il ciclo economico. Ove prevalesse

---

<sup>1</sup> Per l’Italia gli obiettivi rivisti indicano un indebitamento netto aggiustato per il ciclo pari all’1,2% nel 2002, ed allo 0,5% nel 2003. Il pareggio in termini di saldo aggiustato si avrebbe nel 2004.

la prima interpretazione sarebbe opportuno che gli stessi Programmi di stabilità indicassero, oltre all’indebitamento netto effettivo ed a quello aggiustato per il ciclo, anche quello depurato dagli effetti del ciclo economico e dalle misure “una tantum”.

Lo stesso Consiglio, nell’esaminare il programma di medio termine dell’Italia, ha espresso l’avviso che l’obiettivo, assai desiderabile, di un allentamento della pressione fiscale e contributiva appare credibile solo se perseguito congiuntamente a quello di un forte contenimento delle spese pubbliche correnti e ha sottolineato, in particolare l’esigenza, per un paese altamente indebitato come l’Italia, di assicurare una riduzione del rapporto debito/pil progressiva e ad un ritmo adeguato. Perchè ciò possa avvenire è necessario riportare e mantenere ad un livello elevato l’avanzo primario, anche in considerazione delle forti pressioni che l’invecchiamento della popolazione eserciterà su precipue componenti di spesa pubblica, in primo luogo pensioni e sanità.

### **La manovra di bilancio: aspetti quantitativi.**

#### **5.**

La manovra di bilancio necessaria per il raggiungimento degli obiettivi programmatici trova attuazione nella legge finanziaria per il 2003, come integrata e corretta dalle disposizioni del decreto-legge n.282 del 24 dicembre 2002, convertito con la legge 21 febbraio 2003 n. 27, recante misure urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità.

Va, peraltro, osservato che se finanziaria e decreto n. 282 sono direttamente finalizzati ad assicurare il raggiungimento degli effetti quantitativi della manovra correttiva di finanza pubblica per il 2003 (come definita nel DPEF e nella Nota di aggiornamento), il controllo dei conti pubblici nell’anno in corso è affidato anche al perdurare degli effetti di contenimento del disavanzo attribuibili al già ricordato decreto-legge n. 209/02. Si tratta di effetti che devono correttamente essere considerati come già inclusi nelle proiezioni a legislazione vigente, concorrendo, in altri termini , a determinare il saldo tendenziale del conto delle Amministrazioni Pubbliche.

Il complesso delle misure correttive per il 2003 dovrebbe produrre effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche ufficialmente valutati in circa 20 miliardi di euro, dei quali poco più di 12 miliardi (maggiori entrate e minori spese) destinati a ridurre il disavanzo tendenziale e circa 8 miliardi (minorì entrate e maggiori spese) destinati a finanziare gli interventi per lo sviluppo.

La riduzione del deficit pubblico dovrebbe derivare dai seguenti principali interventi:

- il cosiddetto concordato fiscale di massa, come integrato dalle norme del decreto legge 282 e che prevede sanatorie prevalentemente riservate a piccole imprese e lavoratori autonomi (poco meno di 6 miliardi di euro);
- la riapertura dei termini per la regolarizzazione e/o il rimpatrio dei capitali detenuti all'estero (2 miliardi di euro);
- il rafforzamento del Patto di stabilità interno e le altre misure in materia di finanza decentrata (circa 3 miliardi di euro);
- le misure in campo sanitario e previdenziale (circa 2,5 miliardi di euro);
- gli interventi di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi (1,3 miliardi di euro);
- la revisione dei contratti di servizio con Ferrovie e Poste (1,3 miliardi di euro);
- la trasformazione dei contributi a fondo perduto in prestiti agevolati ed altri interventi (oltre 4 miliardi di euro).

Nell'ambito dei provvedimenti volti a stimolare la domanda aggregata si evidenziano in particolare quelli a favore delle famiglie, consistenti principalmente nella modifica della struttura delle aliquote Irpef – effettuata nel quadro della realizzazione di un primo modulo della riforma del sistema fiscale statale (3,5 miliardi di euro). Altre misure di sgravio, inserite in un progetto di riduzione del carico tributario a largo raggio, riguardano la riduzione di 1 punto percentuale dell'aliquota Irpeg (dal 35% al 34%) e quelle dirette a ridurre la base imponibile IRAP.

Nelle valutazioni del Governo, mentre l'insieme degli interventi espansivi produrrà effetti duraturi e crescenti nell'orizzonte di medio periodo (in ragione dell'operare a regime del primo modulo della riforma fiscale e della concentrazione nel 2005 delle risorse aggiuntive destinate all'istituendo fondo per le aree sottoutilizzate) le

correzioni del disavanzo tendenziale non appaiono in grado di assicurare effetti permanenti di miglioramento dei conti pubblici. A fronte dei 12 miliardi di euro di risparmi attesi nel 2003, gli effetti di contenimento della manovra approvata si ridurrebbero a poco più del 40% nel 2004 e del 15% nel 2005.

Tale negativo profilo è imputabile all'andamento delle entrate, che nel 2003 riflettono gli effetti del previsto concordato fiscale, mentre nel 2004 e nel 2005, progressivamente esaurito tale apporto, producono un impulso espansivo sull'indebitamento per il prevalere degli sgravi programmati rispetto ai proventi attesi dal decreto fiscale e dalla "coda" dei condoni.

E' interessante osservare che la distribuzione degli oneri tra centro e periferia mette in luce come gli effetti prodotti dalla manovra dovrebbero vedere un forte contributo dello Stato (attraverso l'effetto una tantum del concordato) concentrato prevalentemente nel primo anno, mentre l'impatto sugli enti territoriali permetterebbe di conseguire risultati permanenti e crescenti ai fini del riequilibrio dei conti pubblici.

#### **La manovra di bilancio: analisi dei principali provvedimenti correttivi.**

##### **6.**

###### *Le sanatorie fiscali*

Una parte considerevole della manovra per il 2003 - stimabile in circa il 40% dei 20 miliardi di euro complessivi e in circa due terzi della sola componente restrittiva - è da riferire a sanatorie di vario tipo: concordato e condono fiscale (circa 6 miliardi di euro nel 2003) e riapertura dei termini per l'emersione e/o la regolarizzazione delle attività detenute all'estero (2 miliardi di euro).

In sede di audizione sul progetto della legge finanziaria 2003 la Corte aveva sottolineato i rischi di una sovrastima della previsione di gettito legata alle sanatorie allora previste ed in particolare al concordato in quanto legate all'ipotesi – formulata nella Relazione tecnica – di una adesione pari a quella della precedente sanatoria. E ciò, per la rilevante diversità della situazione attuale rispetto a quella del 1991 e dello stesso 1994: il sistema di accertamento ed il sistema sanzionatorio sono stati rivoluzionati in