

Ma questa condizione non è al momento verificabile, sia per la consueta deplorable insufficienza di informazioni sui criteri di costruzione dello scenario tendenziale di finanza pubblica, sia per la già ricordata necessità di riesaminare i quadri di riferimento alla luce dell'inatteso perdurare della stagnazione economica.

10.

Sotto l'aspetto meramente contabile — e, dunque, assumendo come plausibile la stima ufficiale di un disavanzo tendenziale del 2004 di poco superiore al 3% del Pil — una manovra correttiva in grado di produrre effetti per circa 18 miliardi di euro (dei quali circa 12 destinati a ridurre il disavanzo) dovrebbe essere giudicata adeguata al raggiungimento del nuovo valore-obiettivo assegnato al saldo (2,2% del Pil).

Gli interrogativi riguardano la capacità delle misure proposte di produrre gli effetti quantitativi attesi per il 2004 e di garantire tali effetti anche per gli esercizi successivi (come richiesto dall'urgenza di acquisire risultati di aggiustamento strutturale). Del resto le stesse indicazioni del Dpef tracciavano un percorso di graduale sostituzione delle misure temporanee, secondo il quale esse — pari a due terzi della manovra correttiva nel 2004 — si sarebbero ridotte a un terzo nel 2005, per poi azzerarsi nel 2006.

Una attenzione particolare merita, poi, la composizione degli interventi, al fine di misurare il peso relativo dei provvedimenti sul fronte delle entrate (aumenti di imposta e sgravi) e di quelli attinenti alle spese (tagli e misure espansive).

La composizione della manovra "lorda" (maggiori entrate e minori spese) per il 2004 evidenzia il peso preponderante degli interventi sulle entrate, pari a quasi il 90% della provvista totale di risorse. A loro volta gli interventi connessi al condono edilizio, alle sanatorie fiscali e al concordato preventivo (complessivamente poco meno di 8 miliardi di gettito atteso) rappresentano poco meno del 50% di tutte le maggiori entrate attese per il 2004. Tale incidenza diventa circa l'83% se si tiene conto anche degli importi attribuiti alle dismissioni del patrimonio immobiliare di competenza del 2004 (circa 5,5 miliardi). Nell'ambito delle minori spese attese, le voci di gran lunga più significative riguardano la reiterata misura di blocco del turn over nel pubblico impiego e gli effetti di contenimento delle spese per interessi derivanti dall'esclusione della

Cassa Depositi e Prestiti dalle Amministrazioni pubbliche a seguito della trasformazione in società per azioni.

Il peso ancora largamente prevalente degli interventi di natura straordinaria (circa due terzi della manovra lorda nel 2004) induce a considerare il rischio di una difficoltà crescente a consolidare negli anni futuri i risultati del riequilibrio. Nelle stesse stime governative, infatti, i conti del 2005 e del 2006 dovrebbero beneficiare di un maggior gettito tributario che deriverebbe dalle azioni di potenziamento dell'attività di accertamento tributario e da una forte ripresa dei proventi di videogiochi e scommesse. Si tratta di una enunciazione programmatica di complessa e problematica realizzazione, come più avanti sarà precisato. Senza tali risorse aggiuntive la proiezione sull'arco triennale della manovra per il 2004 segnalerebbe quasi l'azzeramento degli effetti correttivi per gli anni 2005 e 2006.

11.

Come si è detto, la manovra è stata congegnata in modo da "ritagliare" uno spazio di qualche rilievo (poco più di 6 miliardi di euro) ad interventi espansivi. Si deve precisare che, sotto tale etichetta, si raggruppano maggiori spese (circa 3,7 miliardi di euro) e sgravi fiscali (circa 2,5 miliardi) di natura e qualità molto diversa.

Più di un terzo delle maggiori spese del 2004 (quota che sale ad oltre il 50% nel 2005 e nel 2006) è assorbita dagli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, che si collocano nella manovra della finanziaria solo in quanto non considerati nelle proiezioni a legislazione vigente.

Gli altri interventi, (sostegno della ricerca, sgravi all'agricoltura e interventi sociali) si caratterizzano di conseguenza per la limitata portata del sostegno finanziario (complessivamente poco più di 2 miliardi di euro).

12.

Le principali misure di sgravio fiscale contenute nel decreto legge e nella finanziaria si caratterizzano, anch'esse, per la natura prevalentemente transitoria. Esse operano anzitutto una limitata riallocazione di gettito fra l'esercizio finanziario 2003 e l'esercizio finanziario 2004: in ragione della proroga al 2004 dei termini delle sanatorie

fiscali il gettito del condono viene ridotto di 872 milioni di euro nel 2003 ed aumentato di 498 e 347 milioni di euro rispettivamente nel 2004 e nel 2005. Questo inevitabile ridimensionamento delle entrate dell'esercizio 2003 viene compensato con l'estensione alle accise del pagamento dell'acconto previsto per le imposte di consumo, anticipando in altri termini al 2003 un versamento relativo agli oli minerali, con un effetto di gettito di poco meno di un miliardo di euro, in positivo per il 2003 e in negativo per il 2004.

Al netto di tale posta meramente contabile, le minori entrate del 2004 previste con la manovra riguardano una serie di sgravi fiscali che, in termini di competenza economica, ammontano a circa 1,5 miliardi di euro, la metà dei quali destinati al settore agricolo.

La detassazione degli investimenti in ricerca si concentra invece, quanto ad impatto finanziario, nel 2005.

La manovra di bilancio: analisi dei principali provvedimenti correttivi

13.

Le maggiori entrate: le entrate ordinarie

Per quanto riguarda le entrate, il maggior gettito atteso per il 2004 in termini di competenza economica è, secondo le stime governative, pari a poco più di 16 miliardi di euro. Come si è ricordato, più dell'80% di tale gettito riguarda entrate straordinarie (alienazione, sotto varie forme, di immobili pubblici, condono edilizio e demaniale, concordato preventivo, proroga del condono fiscale e sua estensione all'annualità 2002). Nel 2005 e nel 2006, invece, la componente straordinaria inciderebbe in misura assai inferiore (rispettivamente poco più del 20% e del 14%). Va, tuttavia, ribadito che le entrate di natura strutturale previste attengono a due fonti principali (potenziamento accertamenti di entrata e video giochi e scommesse), le cui quantificazioni suscitano non poche perplessità e riserve.

Nel caso dei maggiori accertamenti, nell'ambito della manovra correttiva e in termini di competenza economica, vengono previsti aumenti solo a partire dal 2005, per importi, rispettivamente, di 3.017 milioni nel 2005 e di 3.531 nel 2006, giustificati con "il nuovo orientamento delle linee dell'azione accertatrice delle strutture

dell'Amministrazione finanziaria" con il quale si procederà "in sede di definizione dell'atto di indirizzo annuale, di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, valevole per l'anno 2004, al fine di rafforzare significativamente, a decorrere dallo stesso anno, i risultati dell'attività di controllo tributario" (art.39, comma 3, ultima parte del decreto legge collegato).

L'atto d'indirizzo per il triennio 2004-2006 è stato in effetti emanato ed attribuisce all'Agenzia delle entrate, fra gli altri, l'obiettivo dell'ulteriore incremento dell'attività di contrasto all'evasione, in particolare di quella generante economia sommersa, mediante il potenziamento delle attività di "intelligence", il monitoraggio di gruppi di imprese, crescenti livelli di cooperazione tra gli attori del sistema fiscale e tra questi e quelli del sistema previdenziale, la verifica delle agevolazioni e i controlli nei confronti dei contribuenti che hanno aderito alle forme concordatarie diverse dal condono c. d. "tombale" o non abbiano aderito al concordato preventivo, nonché dei percettori di redditi di lavoro autonomo e di capitale residenti in paesi a fiscalità privilegiata.

Con questa "strumentazione", la norma potrà esercitare un'utile azione di deterrenza. La relazione tecnica, tuttavia, non fornisce alcuna indicazione sui criteri seguiti per conseguire i maggiori accertamenti attesi. Le misure predisposte, da parte loro, sono, come si è visto, esplicitate in termini necessariamente generici: indipendentemente dall'esigenza di una previa verifica di fattibilità, lasciano in ogni caso aperto, ai fini della valutazione dell'impatto sul fabbisogno, anche il discorso sui tempi e sul grado di riscuotibilità dei maggiori importi eventualmente accertati, tenendo conto che il rapporto riscossioni/accertamenti si è aggirato nell'ultimo quadriennio per tali tipologie di entrata sull'11,5%.

Va peraltro tenuto presente che il bilancio per l'anno 2004 incorpora una previsione di maggiori entrate per accertamento e controllo al netto dei condoni, rispetto ai versamenti consuntivati allo stesso titolo per l'anno 2003, di 2.971 milioni di euro. Tale importo, pur non essendo incluso nella manovra correttiva per il 2004, deve essere attentamente monitorato per i riflessi sul conseguimento degli obiettivi programmatici.

Dai dati del primo bimestre del 2004 risulta, però, una riduzione, rispetto al corrispondente periodo del 2003, del 90% delle entrate conseguenti all'attività di repressione. Sia pure con l'avvertenza della evidentissima provvisorietà — e quindi dell'altrettanto scarsa affidabilità — dei flussi di entrata relativi ai soli primi due mesi dell'anno, il dato, se si consolidasse nel prosieguo dell'anno, renderebbe irrealistiche non solo le previsioni per il 2004, ma anche le attese di maggiori entrate da accertamento e controllo per gli anni 2005 e 2006.

Dubbi sul grado di realismo degli aumenti previsti per questa tipologia di entrate peraltro insorgono anche per la presenza di una gamma molto ampia di condoni e sanatorie, più volte ampliati e prorogati ed ai quali si aggiunge l'introduzione del concordato preventivo che, per quelli che vi aderiranno, sostanzialmente comporta la completa eliminazione degli obblighi strumentali (scontrini e ricevute fiscali) e dei controlli (verifiche della Guardia di finanza e degli uffici).

Perplessità, anche se di natura diversa, suscita anche la previsione delle maggiori entrate nell'area dei video giochi e delle scommesse. Anche qui appare poco persuasiva l'adozione dell'ipotesi di un'accresciuta propensione ai giuochi ed alle scommesse, a fronte di un'evidente complessiva tendenza al calo registrata negli ultimi anni, nonostante le rilevanti innovazioni tecnologiche e commerciali introdotte (Lottomatica). Tale tendenza non è contraddetta dal temporaneo buon andamento di particolari "prodotti" (a volta a volta, lotto, lotterie istantanee, superenalotto), in quanto la loro affermazione avviene a spese di prodotti come le lotterie tradizionali.

Anche in questo caso, i dubbi sulla realizzabilità delle stime governative sono rafforzati dall'osservazione dei risultati dei primi mesi del 2004. Infatti, mentre le previsioni di bilancio per l'aggregato lotto, lotterie ed altre attività di gioco assumono per il 2004 un aumento del 65,3% (3.910 milioni di euro) rispetto al consuntivo 2003, nei primi due mesi dell'anno si è registrata una diminuzione del 37%.

Le entrate straordinarie: le dismissioni immobiliari

14.

Come già detto, la manovra assegna, ancora una volta, a un ruolo importante alle dismissioni immobiliari, dalle quali si attende un gettito di circa 5,5 miliardi di euro, pari a un terzo delle maggiori entrate complessive, cui dovrebbero aggiungersi consistenti introiti derivanti dagli slittamenti delle operazioni di cartolarizzazione del 2003 (SCIP 2).

Le cause delle difficoltà del 2003 risiedono nei ritardi nel perfezionamento delle vendite a causa della controversia sul prezzo da applicare (quello del 2002, che incorporava un aumento del 30% circa, o, come è stato alla fine stabilito con il maxi-emendamento della finanziaria 2004, quello del 2001, quando l'opzione era stata esercitata).

L'adozione del prezzo 2001 comporta necessariamente la corresponsione di indennizzi nei confronti degli acquirenti per le vendite già effettuate e nei confronti di SCIP per le vendite future, con oneri pari a circa 1 miliardo di euro, secondo le stime contenute nella relazione tecnica al decreto-legge 23. 2.2004, n. 41, che ha definito le nuove, e più favorevoli per gli inquilini acquirenti, modalità di determinazione del prezzo degli immobili.

Tali indennizzi potrebbero, in linea di principio, trovare copertura e non incidere pertanto sui conti del 2004 – nella differenza tra il valore degli immobili (acquisiti in SCIP 2) e l'ammontare dei titoli emessi; in ogni caso, per poter rimborsare gli acquirenti, nelle more delle ulteriori vendite di immobili previste dal decreto, è stato contratto un prestito-ponte per 800 milioni di euro con il sistema bancario.

La soluzione dei problemi emersi nel 2003 dovrebbe facilitare la realizzazione degli obiettivi indicati per il 2004.

Le entrate straordinarie: il condono edilizio

15.

Problemi maggiori appaiono associati all'attuazione del condono edilizio, che, riguardando materia "concorrente" ai sensi del nuovo Titolo V della Costituzione, ha spinto alcune Regioni ad intraprendere, anche sul piano legislativo, iniziative di contrasto che potrebbero negativamente incidere sull'esito, oltre che sui tempi della sanatoria. A ciò vanno poi aggiunte le riserve dei Comuni, sui quali ricadrebbero oneri di urbanizzazione che da più parti sono stati quantificati in misura ben superiore a quella prevista nel provvedimento di urgenza.

Il condono edilizio è, d'altronde, parte integrante della manovra di finanza pubblica per l'anno 2004: dalla sua attuazione si attendono introiti per circa 3,1 miliardi di euro, al netto dei contributi aggiuntivi di urbanizzazione. Il Governo ha deciso di prorogare al 31 luglio i termini per l'adesione originariamente fissati al 31 marzo 2004. Più che per i modesti risultati finora conseguiti (versamenti per appena 16,8 milioni di euro nel primo bimestre), la proroga si spiega per la situazione di vera e propria paralisi che si è venuta a creare a seguito dei ricorsi incrociati alla Corte costituzionale di Governo e Regioni.

L'insuccesso della sanatoria che si è fin qui registrato va, infatti, sostanzialmente imputato alla situazione di incertezza che si è venuta a determinare a seguito dell'impugnazione del condono da parte di otto Regioni (alle quali si è poi aggiunto anche il Tribunale di Parma) davanti alla Corte Costituzionale, la discussione nel merito è fissata per l'11 maggio. Il quadro si complica ulteriormente se si considera che - a parte il caso di Regioni, come la Toscana, che puramente e semplicemente escludono l'applicabilità del condono - ce ne sono altre (e non solo tra le ricorrenti) che hanno varato leggi che comunque limitano la portata o anticipano i termini di scadenza (31 gennaio 2004 nella Regione Puglia) della sanatoria. Il governo ha a sua volta impugnato davanti alla Corte Costituzionale le leggi regionali di Venezia Giulia, Toscana e Marche.

In tale contesto è comprensibile un atteggiamento di attesa, tanto più che il Governo, attraverso l'Avvocatura Generale dello Stato, in vista della proroga del

termine del condono, aveva ritirato la richiesta di sospensiva delle leggi regionali impugnate (auspicando che anche le Regioni ricorrenti rinunciassero all'impugnazione, come è poi effettivamente avvenuto).

La decisione del Governo si può ricondurre alla considerazione del peso rilevante assegnato al condono edilizio nell'ambito della manovra finanziaria per il 2004, all'impossibilità di fare affidamento su un aumento ordinario delle entrate indotto da una ripresa economica che tarda a materializzarsi, e alla difficoltà di individuare misure straordinarie sostitutive. Tale non ottimistica valutazione è sorretta, altresì, dall'evidenza di un risultato finora molto lontano dalle attese per il concordato preventivo di massa.

Il condono edilizio è stato giustificato in funzione dell'esigenza di una "chiusura con il passato", a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Testo Unico sull'edilizia (DPR 380/2001) e del nuovo Titolo V della Costituzione che riconosce nuovi poteri alle Regioni e postula un federalismo di tipo cooperativo. Si tratta, tuttavia, di motivazioni non del tutto convincenti se si considera che:

- il nuovo Testo Unico, nonostante le proroghe, è entrato in vigore già dal 1 gennaio 2003 e non appare comunque una normativa di rottura, come invece poteva essere definita la nuova disciplina urbanistica e di penalizzazione degli abusi edilizi, che è stata portata a giustificazione del condono del 1985;
- il nuovo Testo Unico era già stato adottato da alcune Regioni che hanno approvato conseguenti leggi regionali per assicurare un ordinato sviluppo del loro territorio;
- le disposizioni statali del condono sono state approvate senza alcuna previa intesa con gli enti di autonomia regionale e locale, suscitando proteste per l'asserita violazione dei poteri più ampi e più incisivi che sono stati loro conferiti dalla riforma della Costituzione.

In realtà, va ribadito che il condono edilizio 2004 appare chiaramente collegato, come si è detto, alla manovra finanziaria di riequilibrio dei conti pubblici. Peraltro, le difficoltà sopraindicate rendono concreta la prospettiva che non si riesca a ricavare in tempo utile gli effetti finanziari attesi per l'immediato.

Un ultimo profilo da non trascurare è infine la maggiore spesa che, nel medio termine, i condoni edilizi comportano a carico degli enti locali per l'apprestamento delle

opere di urbanizzazione e che, secondo l'esperienza del passato, può risultare ben superiore agli importi delle oblazioni versate.

Le entrate straordinarie: il concordato preventivo e la proroga e l'estensione del condono fiscale

16.

Un'altra importante voce di entrata straordinaria, esposta ad esiti ancora più incerti, è costituita dal concordato preventivo di massa. Nella versione originaria della manovra il gettito per il 2004 attribuito al concordato preventivo era di circa 3,5 miliardi di euro; a seguito della estensione del condono fiscale all'anno di imposta 2002 si è provveduto a rideterminare la stima del gettito atteso a circa 2,5 miliardi di euro. Il minor gettito risulterebbe, peraltro, più che compensato dagli introiti imputabili proprio all'estensione delle sanatorie fiscali (circa 1,3 miliardi di euro). Il successo del concordato era chiaramente legato all'adesione delle categorie interessate e delle professioni fiscali, che non avevano, però, nascosto la loro insoddisfazione per i termini in cui l'istituto è stato concretamente proposto ed attuato. I termini per l'adesione sono scaduti il 16 marzo scorso ed il numero delle istanze presentate, anche se superiore a quello che in un primo momento si sarebbe potuto ipotizzare, non ha raggiunto il 50% della soglia minima ritenuta necessaria per poter considerare l'operazione come positiva per l'erario.

Riaperture dei termini sono naturalmente possibili, ma esse si scontrerebbero con il dato di fatto che questo concordato, così com'è, si può dire preventivo solo a metà, dato che il primo esercizio finanziario interessato — il 2003 — è già chiuso. Per quanto riguarda l'altro esercizio finanziario interessato — il 2004 — esso è ancora aperto, ma se i termini per l'adesione dovessero essere riaperti e slittare significativamente in avanti, il concordato finirebbe inevitabilmente con il rassomigliare ad una nuova forma di condono, consentendo ai potenziali beneficiari di valutare senza alea la convenienza ad avvalersene oppure no. Tenuto peraltro conto della corsa finale alle adesioni che si è già avuta il 16 marzo scorso, è da dubitare che una riapertura dei termini possa indurre ad adesioni di massa, a meno che i contribuenti non valutino di poterne ricavare un sicuro

vantaggio nel caso i loro redditi siano cresciuti molto di più delle maggiorazioni ~~da~~ operare per legge.

In un caso o nell'altro, l'operazione rischia di risolversi in un nulla di fatto, o, peggio ancora, in qualche perdita per l'erario. I rischi si aggraverebbero se i termini venissero riaperti e, nel contempo, nel tentativo di acquisire il consenso ritenuto necessario per il successo dell'iniziativa, gli obblighi imposti ai contribuenti venissero attenuati oltre misura, compromettendo la credibilità stessa del sistema impositivo e con essa il rapporto di fiducia che deve intercorrere tra i cittadini e le istituzioni.

A proposito del concordato preventivo di massa, va peraltro considerato che, in ragione del meccanismo attraverso il quale esso opera, dei relativi risultati si potrà dare una valutazione solo attraverso l'elaborazione delle dichiarazioni dei redditi. Così come mancano, ad oggi, concreti elementi di riscontro per poter valutare il grado di fondatezza della tesi dell'Amministrazione secondo la quale l'insuccesso del concordato preventivo di massa non provocherebbe problemi di gettito anche perché i risultati di gettito attesi dai condoni nel 2004 dovrebbero sicuramente lievitare ben al di là delle previsioni.

In termini ovviamente analoghi si pone anche la valutazione degli effetti strutturali che potranno avere il condono tombale e le altre forme di concordato e di sanatoria per gli anni pregressi e dai quali, dopo gli incassi di oltre 11,2 miliardi di euro nel 2003, dovrebbero nel 2004 provenire ulteriori proventi per circa 8,5 miliardi di euro. Alla luce della sommaria e limitata evidenza empirica di cui si dispone, sarebbe naturalmente prematuro trarre conclusioni affrettate su un negativo impatto strutturale che i condoni disposti con la legge finanziaria per il 2003 e successivamente più volte prorogati ed estesi (da ultimo, come si è già detto, all'annualità 2002) potrebbero nel medio-lungo termine avere sull'andamento inerziale del gettito tributario, assunto anche come indicatore del grado di assolvimento degli obblighi tributari. Ed è per questo che la Corte ha programmato una specifica indagine che potrà consentire di acquisire in proposito dettagliati ed affidabili elementi di valutazione.

Come è, peraltro, ben noto, i condoni rischiano di essere nocivi quando essi vengono percepiti (dai contribuenti con capacità di autoridursi i versamenti delle imposte) come non eccezionali, ma come strutturali e in qualche modo necessitati. Va,

pertanto, verificato se le ragioni per le quali le decisioni di condono e di successiva e ripetuta estensione e proroga sono state assunte (necessità di ridurre l'indebitamento netto senza volere o potere far ricorso a misure di maggiori imposte o di ulteriori tagli di spesa, anche per evitare effetti pro-ciclici nel perdurare di condizioni di stagnazione economica) siano state percepite dai contribuenti come eccezionali ed irripetibili o se si sia invece diffuso il convincimento che si tratti di motivazioni destinate a breve a riproporsi. Nell'ipotesi, non irrealistica, che le aspettative dei contribuenti con redditi diversi da quello di lavoro dipendente scontassero estensioni e proroghe, risulterebbe pertanto concreto il rischio che si siano verificati episodi non marginali di autoriduzione delle imposte in vista delle più che probabili sanatorie, poi effettivamente intervenute, estese e prorogate. Si tratta, naturalmente, allo stato, meno di considerazioni conclusive, e più di semplici ipotesi che vanno attentamente e rigorosamente verificate, unitamente, peraltro, alla verifica dell'efficacia delle iniziative poste in essere per contrastare il diffondersi di aspettative di ulteriori condoni per il futuro. In altri termini, insieme con gli eventuali rischi connessi alle modalità con cui il condono è stato deciso ed attuato, vanno rilevati ed analizzati gli eventuali effetti di percepita accresciuta minaccia di repressione e di conseguente valutazione di convenienza all'adempimento spontaneo correlati alle misure a tal fine opportunamente adottate sul piano legislativo e su quello amministrativo.

In tale ottica, a parte le già ricordate misure di potenziamento dell'attività di contrasto dell'evasione indicate nell'Atto di indirizzo, vanno positivamente registrate alcune disposizioni in materia previdenziale contenute nell'art. 44 del provvedimento collegato — in particolare l'obbligo di comunicazione agli enti previdenziali dei dati relativi alle utenze da parte delle aziende che stipulano contratti di somministrazione di energia elettrica o di fornitura di servizi telefonici (comma 5), ma anche l'integrazione degli obblighi di comunicazione da parte dei datori di lavoro che assumono operai agricoli a tempo determinato (comma 7) e l'automatismo dell'iscrizione/cancellazione al Registro delle imprese ed agli enti previdenziali ai fini del versamento dei contributi obbligatori dovuti dai commercianti ed artigiani (comma 8). Si tratta di misure che, oltre a migliorare l'attività di monitoraggio della finanza pubblica, hanno un sicuro effetto

dissuasivo di comportamenti evasivi e consentono di effettuare controlli in via preventiva.

Anche sulla concreta efficacia di queste misure potrà far luce, con il determinante apporto informativo e dialettico dell'Amministrazione, l'indagine programmata dalla Corte sugli effetti del condono, del concordato e delle diverse forme di sanatoria tuttora in vigore.

17.

Volendo riepilogare, si può concludere che la manovra sulle entrate è stata definita, da un lato, nella consapevolezza dell'impossibilità di realizzare nell'immediato l'obiettivo della riduzione del carico tributario e, dall'altro, con l'intento di contenere ulteriori aggravii. La riforma dell'imposizione sulle imprese trova, infatti, una attuazione prevista sostanzialmente a saldo zero rispetto al regime IRPEG, mentre viene confermato il congelamento dell'autonomia tributaria regionale e locale. La scelta di non aumentare le entrate tributarie ordinarie obbliga a far ricorso a misure straordinarie che, tuttavia, pur consentendo di non aumentare la pressione fiscale, costituiscono comunque una forma di prelievo che riduce la propensione al consumo.

Con riferimento ai conti del 2004, tali misure presentano profili di aleatorietà, per quanto riguarda sia gli esiti attesi, sia, ed ancor più, i tempi di realizzazione. Per la loro ripetitività e per la loro ampiezza queste misure hanno già avuto l'effetto di ridurre il gettito delle entrate da accertamento e controllo e potrebbero, in una prospettiva di medio-lungo periodo, comportare un impatto strutturalmente ben più negativo in termini di diffusa incertezza sulle regole e di conseguenti comportamenti devianti da parte dei contribuenti.

Insufficienti, allo stato, appaiono gli elementi di cui si dispone per poter valutare l'efficacia delle misure predisposte con lo scopo di trasformare le adesioni ai condoni in momenti di effettiva e definitiva rinuncia a consolidati comportamenti di illegalità e di anomia sociale. In particolare, si nutrono dubbi sul fatto che si sia effettivamente e virtuosamente diffuso il convincimento che in futuro non ci saranno altri condoni, ma verrà, invece, messa in opera una severa azione di prevenzione e di repressione dell'evasione.

La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente

18.

A differenza degli ultimi esercizi, per la copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria non si è fatto ricorso all'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico.

Come è noto, fino alla sessione di bilancio per il 1999 non si era dato luogo a tale utilizzazione, soprattutto perché la struttura delle varie manovre di bilancio la rendeva inutile.

A partire dalla sessione di bilancio per il 2000, anche in ragione della nuova struttura della legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si era invece costantemente utilizzato tale differenziale, risultante dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso.

La Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza, distinguendo anche tra le ipotesi di miglioramento nell'ambito di saldi di segno positivo o negativo.

La copertura degli oneri di natura corrente dell'intero triennio resta così affidata alle risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria (complessivamente 2.670 milioni di euro per il 2004, costituiti per oltre il 60% da nuove e maggiori entrate) e soprattutto dalla legge n. 326 del 24 novembre, di conversione del D.L. n. 269 del 30 settembre, contenente interventi per favorire lo sviluppo e la correzione dei conti pubblici, dal quale sono ricavati mezzi di copertura per 9.126 milioni di euro per il 2004 e importi di poco inferiori per il biennio successivo.

Mentre per quanto riguarda i nuovi oneri le quantificazioni effettuate non sono suscettibili che di eventuali limitatissimi scostamenti, in quanto essi nella quasi totalità hanno carattere permanente e non appaiano suscettibili di modulazione, i mezzi di copertura previsti per il 2004 hanno in parte rilevante natura "una tantum" e vengono sostituiti nel biennio successivo da introiti connessi ad altre tipologie di misure, oltre la metà di tali oneri (rispettivamente circa 4.400 e circa 5.000 milioni di euro

rispettivamente nel 2005 e nel 2006) derivano dal potenziamento dell'attività di accertamento ed alla nuova disciplina dei videogiochi e delle scommesse, sulla cui aleatorietà ci si è già soffermati nel precedente punto 13.

Sotto il profilo della trasparenza, si premette che oltre il 40% delle risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria (1.106 milioni di euro) costituiscono effetti indotti dell'operatività di talune disposizioni dell'articolato stesso, con particolare riguardo a quelle connesse ai rinnovi contrattuali: mentre sull'utilizzazione di tali effetti indotti a fini di copertura degli oneri correnti, cui si è già fatto ricorso in occasione di precedenti leggi finanziarie, non vi sono osservazioni da formulare, va osservato che la maggior parte di tali effetti non è oggetto di specifica quantificazione da parte della relazione tecnica.

Manca inoltre una chiara individuazione delle risorse derivanti dalla legge 326 destinate alla copertura degli oneri correnti e soprattutto una ripartizione delle stesse tra incrementi di entrate e riduzione delle spese correnti.

Infine, gli oneri correnti da coprire corrispondenti alla tab. A — ormai peraltro estremamente ridotti — sono correttamente indicati in termini di differenza rispetto alla legislazione vigente, ma non vengono precisati — a differenza del passato — l'ammontare totale delle vecchie e nuove finalizzazioni (al netto delle regolazioni debitorie pregresse) e il fondo speciale di parte corrente a legislazione vigente al netto degli effetti della legge finanziaria.

Nella legge finanziaria in esame si è avuta la prima applicazione dell'art. 1 comma 01 del c.d. "tagliaspese" (legge n. 246/02), che prevede l'integrazione del contenuto della legge finanziaria con norme recanti misure correttive degli effetti delle leggi nel corso della cui attuazione si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di copertura.

Le maggiori occorrenze relative ad una serie di voci di spesa sono state infatti evidenziate e correttamente esposte in tab. A per il triennio 2004-06, mentre per il 2003 sono state registrate nella forma di regolazione debitoria.

Precedentemente, le maggiori occorrenze manifestatesi fino ad agosto/settembre venivano compensate in sede di legge di assestamento, mentre per quelle emerse negli ultimi mesi non restava che la via della sanatoria in occasione della legge di

approvazione del rendiconto. Nel successivo esercizio, si procedeva con semplici adeguamenti degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente.

Di conseguenza, il procedimento seguito allevia i conti del 2003 per la mancata compensazione in sede di assestamento ed aumenta contemporaneamente di pari importo (circa 1,8 miliardi) il livello delle regolazioni contabili e debitorie, per altri versi stazionarie.

Per quanto riguarda gli anni successivi, si registra invece il positivo risultato dell'emersione in bilancio del reale onere connesso ad una serie di spese e della loro copertura nell'idonea sede della tab. A.

L'unica eccedenza di spesa connessa al dispiegamento degli effetti della legge n. 246 (art. 1 comma 1 lett. b) riguarda i maggiori oneri formati nel 2003 e allocati nell'esercizio 2004 — dove sono regolarmente coperti — derivanti dal blocco della legge concernente l'equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo (legge n. 89 del 2001).

19.

Va da ultimo ricordato che le modalità di svolgimento della sessione di bilancio per il 2004 hanno provocato un acceso dibattito, in quanto, in contrasto con la parziale riforma operata dalla legge n. 208/99 che aveva implicitamente soppresso il c.d. "collegato di sessione" e trasferito il suo contenuto, ampliato a misure di sviluppo, nel corpo della legge finanziaria, prevedendo altresì l'istituzione di provvedimenti collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale, parti essenziali del contenuto della manovra — ivi compreso oltre l'80% dei mezzi di copertura degli oneri correnti — sono contenute in un provvedimento esterno alla legge finanziaria (il citato d.l. n. 269, convertito con legge n. 326).

Si è reso così necessario assoggettare quest'ultimo provvedimento alle regole e ai vincoli procedurali previsti in tema di ammissibilità delle proposte emendative per il disegno di legge finanziaria, considerando pertanto il decreto legge nella sua sostanziale natura di provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica.

In realtà, il provvedimento in esame si differenzia dai provvedimenti d'urgenza che in molti casi hanno concorso in passato alla manovra correttiva, in quanto questi

ultimi avevano un contenuto sostanzialmente omogeneo per lo più di carattere tributario. Il contenuto del decreto legge di quest'anno appare invece quello tipico della legge finanziaria, anche per le tecniche di formulazione e per la varietà degli interventi previsti: con il risultato di aver rimesso all'approvazione di mere mozioni di fiducia la quota maggiore della manovra.

La vicenda ora sinteticamente ripercorsa e l'insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale, istituiti, come prima ricordato, dall'ultima riforma della sessione di bilancio costituiscono altrettanti segni della necessità di una rimeditazione complessiva della vigente normativa contabile anche alla luce del nuovo titolo V della Costituzione, necessità che ha indotto alla presentazione, da parte di entrambe le parti dello schieramento politico, di disegni di legge volti alla sua riforma e al suo superamento: su tali disegni di legge la Corte ha fornito le proprie valutazioni in vari documenti, e segnatamente nell'audizione del 6 marzo 2003 presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato.

Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre

20.

Nonostante la coincidenza con la sessione di bilancio e la tendenza alla diminuzione della legislazione di spesa connessa anche alla riforma del contenuto della legge finanziaria, nel quadrimestre in esame è stato approvato un numero proporzionalmente elevato di leggi soprattutto per effetto dell'incidenza delle leggi di ratifica di trattati internazionali.

Nel periodo settembre-dicembre sono state infatti pubblicate complessivamente 58 leggi (a fronte rispettivamente di 32, 37 e 56 nel corrispondente periodo dei tre esercizi precedenti), di cui oltre la metà (32) di ratifica di trattati internazionali (tipologia che interessa invece mediamente circa un quinto delle leggi approvate) e 8 di conversione di decreti legge: quest'ultimo dato fa segnare una battuta d'arresto nell'incremento dell'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, rilevato nell'ultimo triennio.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 38 schede allegate, le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario — oltre alla legge di approvazione del