

comunale (“microzone”), la seconda, singole unità immobiliari non dichiarate in catasto o con classamento catastale incoerente con la situazione di fatto. Le stime di maggior gettito associate in sede di relazione tecnica alla revisione parziale dei classamenti delle unità immobiliari (123,8 milioni nel 2005, 405,2 nel 2006 e 499,8 nel 2007) si sono avvalse degli elementi di riscontro offerti dalle sperimentazioni già condotte nell’ambito del progetto di revisione degli estimi catastali, ma si prestano tuttavia ad una serie di interrogativi legati:

- all’insufficienza dei dati disponibili sulla distribuzione delle unità operativamente revisionabili per categoria catastale;
- ai tempi tecnici necessari per la realizzazione e l’attivazione dell’apposita procedura di revisione parziale del classamento, che dovrebbe riguardare il 90% degli immobili interessati nell’arco dei primi due anni e del 100% nel triennio;
- ai tempi di individuazione da parte dei comuni delle zone e degli immobili di più rilevante disallineamento;
- ai tempi di verifica dei presupposti da parte dell’Agenzia del territorio e di attivazione da parte della stessa del procedimento di revisione;
- alla mancata quantificazione degli oneri (di importo probabilmente piuttosto consistente) che le norme comportano per le Amministrazioni interessate, sia in termini di maggiori risorse umane necessarie, sia in termini di spese di funzionamento;
- alla stessa concreta possibilità per gli enti locali di tempestivamente organizzare le risorse umane e strumentali necessarie per l’attuazione della norma.

Il secondo ordine di misure – prevalentemente finalizzate a far emergere i contratti di locazione immobiliare - si articola in tre serie di disposizioni. Una (commi 332-334) riguarda l’uso del codice fiscale, e più in particolare:

- l’obbligo di indicare il codice fiscale negli atti di denuncia di inizio attività, di richiesta di permesso di costruire ed in ogni altro atto di assenso in materia di attività edilizia rilasciato dai comuni;

- l'obbligo di indicare il codice fiscale nei contratti relativi alla somministrazione di servizi idrici e del gas, che vengono ad aggiungersi a quelli di somministrazione di energia elettrica, per i quali l'obbligo era già in essere, ex art. 6, comma 1, lett. g-ter, del DPR 605/1973; con riferimento a quest'ultimo obbligo, a partire dal 1° aprile 2005 devono essere comunicati all'Anagrafe Tributaria i dati catastali identificativi degli immobili nei quali è erogato il servizio di pubblica utilità (da quest'obbligo continuano a restare esclusi i contratti telefonici);
- l'obbligo per le banche e gli altri intermediari finanziari di rilevare e tenere in evidenza il codice fiscale dei soggetti con i quali effettuano operazioni.

Una seconda disposizione (comma 341), non modificata nel corso dell'iter parlamentare, finalizzata a far emergere la base imponibile ai fini della registrazione dei contratti di locazione, inibisce l'attività di accertamento degli uffici ai fini dell'imposta di registro e, quindi, la liquidazione dell'imposta complementare sul maggior imponibile accertato, nel caso in cui il canone di locazione relativo ad immobili, iscritti in catasto con attribuzione di rendita, risulti dal contratto di ammontare non inferiore al 10% del valore dell'immobile. Gli effetti di maggior gettito stimati sono di importo marginale (di poco superiori ai 10 milioni in ciascuno dei tre anni) e non si prestano a particolari osservazioni.

La terza serie di disposizioni (commi 342-343), anch'esse non modificate rispetto all'originaria versione del DDL, prevede l'inapplicabilità di talune disposizioni in materia di accertamento con riferimento ai redditi derivanti dalla locazione di fabbricati, se dichiarati in misura non inferiore al maggiore degli importi rappresentati dal canone di locazione risultante dal contratto, ridotto del 15%, ed il 10% del valore catastale dell'immobile. Inoltre, nel caso di omessa registrazione del contratto di locazione di immobili, si presume, salva prova contraria debitamente documentata, la sussistenza del rapporto di locazione anche per i quattro periodi d'imposta precedenti a quello nel corso del quale è stato accertato il rapporto, assumendo, per la determinazione del reddito derivante dal relativo canone annuale, il 10% del valore dell'immobile. A queste disposizioni, rafforzate da quelle, di cui si è detto, relative all'uso del codice fiscale, è

associato un effetto di gettito in termini di imposte dirette (inclusa l'addizionale regionale) di 299,8 milioni nel 2005, di 374,7 nel 2006 e di 496 nel 2007.

Il valore pari al 5% di emersione di base imponibile indicato nella relazione tecnica appare sufficientemente prudenziale per non ritenere sopravvalutate le stime di maggior gettito in riferimento alle osservazioni che pur si possono formulare per quanto riguarda:

- l'adozione, in sede di relazione tecnica, come dato di base per la quantificazione, dell'intero ammontare dei redditi da locazione attualmente dichiarato (15.500 milioni), senza tenere conto che vi rientrano anche le locazioni degli immobili ad uso commerciale, per le quali il canone di locazione costituisce per il conduttore un onere deducibile dal reddito d'impresa, rendendone meno probabile l'occultamento;
- l'eventualità di un riallineamento verso il limite minimo di importo dei contratti di locazione fissato dalla norma, relativamente a quella quota, sia pure limitata, di contribuenti che attualmente già dichiarano importi superiori a tale limite, con conseguenti possibili effetti negativi sul gettito.

20.

Restando nel campo dei recuperi di imposte dovute, vanno infine ricordate le norme – sostanzialmente non modificate nel corso dell'esame parlamentare – finalizzate a rafforzare gli strumenti relativi all'**attività di riscossione** e ad accelerarne le procedure, con un effetto strutturale di maggior gettito stimato in 350 milioni di euro (commi 414-425). Tra le misure in questione spicca la reintroduzione della pena detentiva (da sei mesi a due anni) per i sostituti d'imposta che non versino le ritenute d'imposta risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, se l'ammontare supera i 50.000 euro per ciascun periodo d'imposta. Le altre misure riguardano il rafforzamento della riscossione coattiva e la proroga al 31 dicembre 2006 dei termini di decadenza per l'iscrizione a ruolo per le dichiarazioni presentate nel 2003.

Sulla fondatezza della stima degli effetti di gettito sono state avanzate perplessità legate alla carenza nella relazione tecnica di dati quantitativi analitici a supporto delle ipotesi di modifica dei comportamenti dei contribuenti in presenza dell'inasprimento del

sistema sanzionatorio e del rafforzamento delle modalità di riscossione coattiva. Ad avviso del Governo, tali dubbi non hanno motivo di sussistere, in considerazione dell'efficacia delle azioni di controllo già condotte e che, fra l'altro, hanno indotto i contribuenti ad effettuare consistenti versamenti spontanei (50 milioni) in relazione al non corretto utilizzo dei crediti d'imposta per investimenti ed occupazione e gli uffici finanziari a procedere ad iscrizioni a ruolo per oltre 400 milioni di omessi versamenti nei confronti delle società calcistiche.

Pur trattandosi di stime di difficile certificazione per quanto riguarda la fattibilità del loro ammontare, va riconosciuto che ci troviamo di fronte a misure da valutarsi molto positivamente, in quanto contribuiscono a trasmettere un messaggio forte di conferma dell'effettiva volontà dell'Amministrazione di non volere ulteriormente tollerare comportamenti fraudolenti o omissivi di non difficile constatazione e repressione.

L'andamento delle entrate nei primi mesi del 2005

21.

Viste in termini di cassa, le entrate finali del primo bimestre 2005 fanno registrare un ridimensionamento dei risultati particolarmente positivi di gennaio (dal +17,22% al +12,29% in valori percentuali) rispetto ai corrispondenti periodi del 2004.

Tale andamento si spiega con la sostanziale invarianza dei versamenti di febbraio 2005 delle entrate tributarie rispetto allo stesso mese dello scorso anno (+0,05%, da 19.933 a 19.943 milioni di euro), a fronte di un aumento in gennaio del 16,71% (da 22.028 a 25.708 milioni di euro). L'aumento registrato nel bimestre è dovuto alle positive dinamiche dell'Irpef, del lotto e dell'imposta di consumo sugli oli minerali.

Nel mese di febbraio sono consistentemente aumentati gli introiti delle entrate extra tributarie (+129,91%, da 1.128 a 2.594 milioni di euro). Conseguentemente elevato anche il tasso di crescita del comparto per il bimestre (+66,09%). Per le entrate extra tributarie, la crescita è ricollegabile all'apporto delle entrate derivanti dalla gestione del debito pubblico (1.595 milioni di euro), oltre che dai versamenti per la prima rata del condono edilizio contabilizzati nel 2005 (974 milioni).

Ancorché sempre nei limiti di importi tradizionalmente molto modesti nei primi mesi dell'anno, e quindi di scarsa significatività su base annua, le entrate patrimoniali fanno comunque registrare un sensibile calo degli introiti rispetto a quelli del primo bimestre 2004 (-59,2 milioni di euro e -82,94%).

Al di dell'andamento generale per titolo, le principali sottolineature suggerite dall'esame dei dati sono riconducibili sostanzialmente a quattro.

La prima sottolineatura si riferisce all'evidente buona tenuta della dinamica del gettito delle entrate tributarie, nonostante l'esaurirsi degli effetti delle sanatorie fiscali e l'avvio dell'applicazione degli sgravi disposti dalla legge finanziaria 2005.

La seconda sottolineatura attiene all'andamento positivo dell'IRPEF (+6,8%), risultante da una robusta crescita degli introiti da attività ordinaria di gestione (+6,54%), oltre che dalla notevole lievitazione – sia pure riscontrabile in termini prevalentemente relativi - di quelli associati all'attività di accertamento e controllo (+199,95%). Nel mese di febbraio il tasso di crescita si è, sì, dimezzato rispetto a quello del precedente mese di gennaio (dal +8,1% al +4,33%), ma il risultato ottenuto è da considerarsi sicuramente positivo se si tiene conto che sul mese di febbraio si sono per la prima volta scaricati gli effetti delle minori ritenute operate sulle retribuzioni a seguito degli sgravi fiscali disposti dalla legge finanziaria 2005.

Una terza sottolineatura si riferisce alla dinamica dell'IVA sugli scambi interni e comunitari, che appare in netto miglioramento: dopo la riduzione dell'1,64% nel mese di gennaio, si è registrata, infatti, una variazione di +4,38% nel mese di febbraio, con un risultato complessivo per il bimestre del +1,9%, in linea, quindi, con l'andamento dell'inflazione. Si ridimensionano, così, le preoccupazioni, alimentate lo scorso mese, con la diminuzione dell'1,64%, per il segnale di spia che ciò poteva rappresentare, da un lato, di possibile contrazione dei consumi, e, dall'altro, di potenziale persistente tendenza all'aumento dell'evasione fiscale.

La quarta ed ultima sottolineatura riguarda la conferma, di cui si è già detto, del favorevole andamento dei proventi del condono edilizio: i versamenti a tale titolo nei primi due mesi dell'anno ammontano a 974 milioni di euro, che, sommati ai 677 milioni contabilizzati in dicembre, fanno salire a 1.651 milioni di euro l'importo versato per la prima rata, rendendo ampiamente fattibile sia l'obiettivo di gettito originariamente

previsto (3,1 miliardi), sia gli introiti della seconda e della terza rata (2.215,5 milioni di euro) i cui termini di pagamento sono stati prorogati, rispettivamente, al 31 maggio ed 30 settembre 2005 dal DL n. 282 del 2004. Per conseguire tali obiettivi sarebbero stati sufficienti introiti per la prima rata di 949,5 milioni (30% del totale). Proprio in considerazione dei ben maggiori importi effettivamente versati per la prima rata (1.651 milioni, come si è detto), il gettito complessivo del condono edilizio potrà raggiungere i 5.503 milioni e l'importo versato nel 2005 i 3.852 milioni di euro.

Valutazioni riepilogative sulle possibilità di tenuta del bilancio dell'entrata

22.

Dall'analisi – sia pur necessariamente sommaria – fin qui svolta si possono ricavare alcune conclusioni di ordine generale sulla solidità strutturale del bilancio dell'entrata.

Una prima conclusione ha a che fare con la constatazione dell'evidente buona tenuta della dinamica del gettito delle entrate tributarie in questo primo scorcio del 2005, nonostante l'esaurirsi degli effetti delle sanatorie fiscali e l'avvio dell'applicazione degli sgravi disposti dalla legge finanziaria 2005. Ciò appare un'ulteriore riprova che il problema della finanza pubblica in Italia continua a collocarsi più dal lato della spesa che da quello dell'entrata.

La seconda considerazione di ordine generale è che la tenuta del gettito tributario è sicuramente da collegarsi ai passi avanti concretamente compiuti nell'attuare la duplice strategia operativa - definita sin dall'inizio degli anni '90 - dell'aziendalizzazione dell'Amministrazione finanziaria e della promozione di un diverso rapporto fisco/contribuente, basato sull'informazione e sull'assistenza, e non più solo sulla deterrenza e sulla repressione. A ciò si aggiungono gli effetti di modernizzazione indotti sul piano organizzativo e comportamentale da un ricorso alle tecnologie informatiche che non trova confronto, né per durata né per estensione, con qualsiasi altra amministrazione pubblica.

La terza conclusione è che la manovra sulle entrate disegnata dal DL n. 282 del 2004 e dalla legge finanziaria, pur risultando per lo più ancorata a modifiche reali indotte nel sistema impositivo, si presta a non poche osservazioni sia di probabile

sopravvalutazione degli effetti stimati di maggior gettito, sia di ritardo con cui tali effetti potranno manifestarsi. In particolare, pur nell'obiettivo validità ed incisività degli interventi adottati, difficilmente si potranno compiutamente concretizzare i risultati di gettito attesi dalla revisione degli studi di settore e dal contrasto dell'evasione immobiliare. E ciò, anche per effetto di alcune modifiche apportate al testo originario del DDL della legge finanziaria ed in particolare per la rinuncia all'aggiornamento automatico degli studi di settore e per la mancata introduzione dell'obbligo dell'allegazione degli elenchi clienti/fornitori alla dichiarazione telematica IVA.

Una quarta osservazione di sintesi in ordine ai limiti di efficacia dell'azione di contrasto dell'evasione attiene alla constatazione del permanere di una duplice carenza nella strategia operativa:

- la modestia dell'obiettivo di recupero dell'evasione (190 milioni di euro) rispetto all'ampiezza dell'imposta evasa (30%);
- il rifiuto di attenersi alla pratica – seguita dalle amministrazioni finanziarie della maggior parte dei paesi europei – di routinariamente stimare le dimensioni delle basi imponibili illegalmente sottratte ad imposizione per poter meglio definire le misure di contrasto e per poterne *ex post* valutare l'adeguatezza;
- il non ancora risolto problema del sistematico, ed anche qui routinario, monitoraggio delle successive fasi degli esiti dei controlli – verifica, accertamento, eventuale contenzioso e/o riscossione - in modo da potere tempestivamente ed adeguatamente intervenire con provvedimenti autocorrettivi.

Una quinta osservazione si riferisce alla fattibilità delle entrate tributarie diverse da quelle riferentisi alla c.d. “manutenzione delle basi imponibili” di cui si è finora detto. In questo ambito, più che dubbia appare la possibilità di conseguire il maggior gettito atteso dall'aumento dell'accisa sui tabacchi lavorati, mentre la crescita prevista per i proventi dei giochi non tiene conto del fatto che la base di partenza (i proventi 2004) ha fatto registrare un salto del +144% rispetto all'anno precedente, facendo raggiungere un livello che non si può dare per strutturalmente scontato, anche se ancora nei mesi di gennaio e di febbraio sono stati contabilizzati importi che costituiscono anch'essi un salto senza precedenti rispetto ai corrispondenti mesi del 2004 (da 22 a

1.426 milioni nel bimestre), facendo per ciò stesso sospettare che le variazioni in realtà dipendano da più che probabili motivi di sfasamenti nella contabilizzazione.

Ad osservazioni si prestano, peraltro, sia le entrate straordinarie (cessioni di immobili e di strade), sia quelle relative ad anticipazioni ed acconti. Le prime si caratterizzano per incassi *una tantum* (7 miliardi nel 2005), che, da un lato, non appaiono più di agevole realizzazione, come le vicende di SCIP2 e SCIP3 ed il ricorso alla promozione dei fondi immobiliari sembrano indicare, e, dall'altro, comportano l'assunzione di oneri permanenti per i canoni di locazione ed i c.d. "pedaggi ombra". Anticipazioni ed acconti, da parte loro, si avvicinano, ormai, come si è visto, agli 11 miliardi di euro e presentano la comune caratteristica di comportare versamenti da effettuarsi entro il 30 dicembre di ogni anno, i cui relativi importi possono essere recuperati mediante compensazione con le riscossioni dell'anno successivo (compensazione che per lo più ha luogo nelle prime settimane, e comunque non oltre i primi sei mesi, dell'anno).

Specifiche considerazioni si impongono per la copertura delle minori entrate conseguenti all'attuazione del secondo modulo della riforma fiscale e che per il 2005 è avvenuta con il differimento del versamento della seconda e della terza rata del condono edilizio (2.215 milioni), con l'inasprimento di una serie di imposte indirette (1.120 milioni), con l'aumento dei proventi dei giochi (+347,5 milioni) e con i (non pacifici) positivi effetti sul gettito erariale degli stimoli all'economia conseguenti agli sgravi fiscali accordati (362 milioni). Per gli anni successivi, quando gli oneri degli sgravi aumenteranno mentre verrà a mancare l'apporto del condono edilizio, è previsto un improbabile raddoppio dei maggiori proventi dell'accisa sui tabacchi lavorati (da +500 nel 2005 a +1.000 milioni nel 2006 e 2007), un'ulteriore lievitazione delle entrate da giochi (+644 milioni nel 2006 e +955,9 nel 2007) e, per il solo 2006, un aumento dell'acconto IRPEF e IRE (640 milioni) e delle banche (650 milioni). E' quindi del tutto evidente che i maggiori oneri della riforma nel 2005 sono in buona parte coperti con maggiori entrate *una tantum* che negli anni successivi vengono solo in parte sostituite con maggiori entrate strutturali (per giunta soggette al rischio dell'aleatorietà quando si tratta di entrate volontarie, qual è il caso di quelle da giochi e scommesse).

Appare in definitiva evidente un sovraccarico del bilancio dell'entrata che, nonostante la sostanziale tenuta del gettito tributario ordinario, difficilmente potrà assicurare la copertura di tutti i maggiori oneri conseguenti agli sgravi già operativi. Il quadro di sostenibilità del bilancio di entrata viene ora ad essere ulteriormente e pesantemente messo in discussione, da una parte, dalle riserve EUROSTAT sulla natura di entrate di alcune forme di anticipazione delle riscossioni e, dall'altra, dalla prospettiva di dover trovare forme alternative di imposizione per assicurare un gettito equivalente a quello derivante dall'IRAP che l'Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha già dichiarato essere in contrasto con la normativa europea sull'IVA e che lo stesso Governo aveva peraltro annunciato di volere progressivamente abolire.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 6 LEGGE FINANZIARIA - INTERVENTI IN MATERIA DI ENTRATE (milioni di euro)							
	Manovra iniziale			Manovra definitiva			Art. 1 - commi
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	
A) MINORI ENTRATE	-1.461,1	-199,1	-88,8	-5.758,0	-7.658,4	-6.773,8	
Sgravi fiscali	-1.461,1	-199,1	-88,8	-5.758,0	-7.658,4	-6.773,8	
Tarsu: IRE/IRES	0,0	-11,7	-10,6	0,0	-11,7	-10,6	340
Indetraibilità IVA ciclomotori ed autoveicoli	-175,0	10,3	16,2	-175,0	10,3	16,2	503
IRPEF frontalieri	0,0	-49,0	21,0	0,0	-49,0	21,0	504
Fondi integrativi	-3,3	-1,8	0,4	-3,3	-1,8	0,4	505
Fondi integrativi: addizionale regionale	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	
Regime speciale IVA agricoltura	-242,0	0,0	0,0	-242,0	0,0	0,0	506
Agevolazioni Belice	-1,5	0,0	0,0	-1,5	0,0	0,0	507
36% campo boschivo	0,0	-1,0	-0,6	0,0	-1,0	-0,6	508
IRAP agricoltura	-386,1	73,1	47,9	-386,1	73,1	47,9	509
Piccola proprietà contadina	-71,0	0,0	0,0	-71,0	0,0	0,0	
Pesca costiera - IRE/IRES	-44,8	-33,1	10,7	-44,8	-33,1	10,7	510
Accise:							511
Emulsioni stabilizzate	-10,0	0,0	0,0	-10,0	0,0	0,0	
Metano usi industriali	-88,8	0,0	0,0	-88,8	0,0	0,0	
Gasolio riscaldamento zone montane	-54,9	0,0	0,0	-54,9	0,0	0,0	
Teleriscaldamento con biomasse	-11,1	-12,0	0,0	-11,1	-12,0	0,0	
Gas metano usi civili	-17,7	0,0	0,0	-17,7	0,0	0,0	
Gasolio e gpl riscaldamento zona climatica E	-19,1	0,0	0,0	-19,1	0,0	0,0	
Gasolio Trieste e Udine	-13,6	0,0	0,0	-13,6	0,0	0,0	
Gasolio serre	-26,8	0,0	0,0	-26,8	0,0	0,0	
Carbon tax	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Autotrasportatori (credito imposta caro petrolio)	-127,8	0,0	0,0	-127,8	0,0	0,0	515-517
Credito imposta carbon tax	6,1	0,0	0,0	6,1	0,0	0,0	
Biodiesel	-173,8	-173,8	-173,8	-115,9	-115,9	-115,9	521-522
Agevolazioni fiscali				-4,6	-7,2	-7,2	468
Cooperative				-6,6	-3,6	-3,7	464
Consorzi				-10,0	-10,0	-10,0	467
Aumento deducibilità IRAP				0,0	-124,0	-67,0	
Agevolazioni fiscali cooperative				-10,0	-10,0	-10,0	469
Spese pubblicitarie				-5,0	-5,0	-5,0	470
IVA accise				-0,1	-0,1	-0,1	
Esenzione IVA				0,0	0,0	0,0	
Credito imposta editoria				0,0	-95,0	0,0	
Bioetanolo				-57,5	-73,0	-73,0	520
Riforma fiscale							
IRAP: occupati incrementali - spesa sanitaria				0,0	-315,0	-484,0	347-348
IRAP: Ricerca - spesa sanitaria				0,0	-181,0	-98,0	
IRE				-4.136,0	-6.537,0	-5.829,0	349-353
IRE: effetti sul TFR				-125,0	-125,0	-125,0	
IRE : effetti sull'addizionale regionale				0,0	-28,0	-28,0	
Calcolo contributo solidarietà - IRPEF				0,0	-1,1	-0,7	
IRAP: revisione classamento immobili				0,0	-0,2	-0,5	
IRAP: Tarsu				0,0	-2,0	-1,7	340

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

B) MAGGIORI ENTRATE	14.204,0	4.069,4	4.387,4	16.072,5	8.614,7	8.084,4	
Interventi	7.204,0	4.069,4	4.387,4	8.982,5	8.614,7	8.084,4	
Revisione classamenti: effetti su imposta di registro	11,1	33,3	37,0	11,1	33,3	37,0	332-339
Revisione classamenti: effetti su imposte sui redditi	0,0	33,0	84,8	0,0	33,0	84,8	
Revisione classamento: effetti su ICI e addizionali	112,7	339,1	378,5	112,7	339,1	378,5	
TARSU	165,0	220,0	165,0	165,0	220,0	165,0	340
Locazioni immobiliari: registro	10,7	12,0	13,3	10,7	12,0	13,3	341
Locazioni immobiliari: IIDD	294,0	365,0	379,0	294,0	365,0	379,0	342
Locazioni immobiliari: addizionale regionale	5,8	9,7	11,7	5,8	9,7	11,7	343
Recupero IVA intracomunitaria su veicoli	190,0	190,0	190,0	190,0	190,0	190,0	377-386
Pianificazione fiscale concordata							387-411
Adeguamento studi settore	2.109,0	1.023,0	1.156,0	1.859,0	773,0	906,0	
IRAP: studi di settore	494,0	169,0	214,0	494,0	169,0	214,0	
Ampliamento platea studi di settore	1.205,0	584,0	660,0	1.205,0	584,0	660,0	
Precompilazione F24	140,0	0,0	0,0	140,0	0,0	0,0	412
Riscossione	350,0	350,0	350,0	350,0	350,0	350,0	414-425
Cooperative	465,7	255,4	262,3	465,7	255,4	262,3	460-463, 465, 466
IVA mensile erogatori pubblici servizi	291,0	0,0	0,0	291,0	0,0	0,0	471
Affrancamento riserve	270,0	0,0	0,0	270,0	0,0	0,0	473-478
Accisa sigarette (16.100)	500,0	0,0	0,0	500,0	1.000,0	1.000,0	485-487
Enalotto	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	488-494
Lotto (42.83)	348,0	348,0	348,0	395,0	442,0	445,0	
Aumento tariffe motorizzazione				4,0	12,0	12,0	238
Imposta bollo conformità autoveicoli				34,0	34,0	34,0	280
Finanziamento sport - giochi				223,0	275,0	333,9	281-287
Giochi				47,5	250,5	495,0	290-294
Scommesse a totalizzatore e a libro				30,0	30,0	30,0	288-289
Sanatoria irregolarità concessionari				70,0	50,0	50,0	426-427
SOGIN				100,0	100,0	100,0	298
Imposte indirette				1.120,0	1.120,0	1.320,0	300 (c DL n.7 del 31.01.05)
Aumento acconto IRPEFe IRE				0,0	640,0	0,0	301
Acconto banche				0,0	650,0	0,0	302
Effetto sul gettito erariale (IVA e imposta risparmio)				362,0	422,2	350,9	349-353
Riapertura termini rivalutazione beni impresa				45,0	11,5	12,0	376
Conservatorie parallele				68,0	74,0	80,0	367-375
Acquisizione informazioni				0,0	50,0	50,0	
Videogiochi	17,0	20,1	20,1	0,0	0,0	0,0	
IRAP: Revisione classamento immobili	0,0	-0,2	-0,5				
IRAP: TARSU	0,0	-2,0	-1,7				
Demanio (ex ddl art 35)	105,0	0,0	0,0				
Dismissioni attivi patrimoniali	7.000,0	0,0	0,0	7.090,0			
Immobili				4.000,0	0,0	0,0	450-451
Strade				3.000,0	0,0	0,0	
Demanio				90,0	0,0	0,0	433-438
SALDO TRA MINORI E MAGGIORI ENTRATE	12.742,9	3.870,3	4.298,6	10.314,5	956,3	1.310,6	
				variazione % rispetto al D di L.			-19,06 -75,29 -69,51

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Servizio Bilancio della Camera dei Deputati

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB.7 LEGGE FINANZIARIA INTERVENTI IN MATERIA DI ENTRATA (milioni di euro)						
MINORI ENTRATE				Incidenza % minori entrate		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Riforma IRE						
minor gettito	-4.136,0	-6.537,0	-5.829,0	71,8	85,4	86,1
Tarsu						
effetto su IRE ed IRES	0,0	-11,7	-10,6	0,0	0,2	0,2
Agricoltura	-628,0	73,1	47,9	10,9		
aliquota IRAP	-386,0	73,1	47,9	6,7		
proroga regime speciale IVA	-242,0	0,0	0,0	4,2		
Ciclomotori e autoveicoli						
indetraibilità IVA	-175,0	10,3	16,2	3,0		
Accise						
minor gettito	-242,0	12,0	0,0	4,2		
Agevolazioni autotrasporto	-243,7	-115,9	-115,9	4,2	1,5	1,7
credito imposta caro petrolio	-127,8	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0
biodiesel	-115,9	-115,9	-115,9	2,0	1,5	1,7
Riduzione IRAP	0,0	-496,0	-582,0	0,0	8,6	10,1
IRAP: occupati incrementali - spesa sanitaria	0,0	-315,0	-484,0	0,0	5,5	8,4
IRAP: ricerca - spesa sanitaria	0,0	-181,0	-98,0	0,0	3,1	1,7
Altri interventi						
minor gettito	-333,3	-593,2	-300,4	5,8	7,7	4,4
TOTALE MINORI ENTRATE	-5.758,0	-7.658,4	-6.773,8	100,0	100,0	100,0
MAGGIORI ENTRATE				Incidenza % maggiori entrate		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Riforma IRE						
effetto riduzione carico fiscale	362,0	422,2	350,9	2,3	4,9	4,3
Tarsu						
maggior gettito	165,0	220,0	165,0	1,0	2,6	2,0
Studi di settore	3.558,0	1.526,0	1.780,0	22,1	17,7	22,0
adeguamento studi settore	1.859,0	773,0	906,0	11,6	9,0	11,2
ampliamento platea	1.205,0	584,0	660,0	7,5	6,8	8,2
effetto su IRAP	494,0	169,0	214,0	3,1	2,0	2,6
Imposte indirette						
maggior gettito	1.120,0	1.120,0	1.320,0	7,0	13,0	16,3
Giochi	785,5	1.087,5	1.393,9	4,9	12,6	17,2
lotto	395,0	442,0	445,0	2,5	5,1	5,5
enalotto	120,0	120,0	120,0	0,7	1,4	1,5
rideterminazione posta di gioco concorsi pronostici	223,0	275,0	333,9	1,4	3,2	4,1
giochi con partecipazione a distanza	47,5	250,5	495,0	0,3	2,9	6,1
Accisa sigarette						
maggior gettito	500,0	1.000,0	1.000,0	3,1	11,6	12,4
Cooperative						
regime di tassazione	465,7	255,4	262,3	2,9	3,0	3,2
Riscossione						
recupero di gettito	350,0	350,0	350,0	2,2	4,1	4,3
Emersione redditi immobiliari	123,8	405,4	500,2	0,8	4,7	6,2
revisione classamenti: effetti su imposta di registro	11,1	33,3	37,0	0,1	0,4	0,5
revisione classamenti: effetti su imposte sui redditi	0,0	33,0	84,8	0,0	0,4	1,0
revisione classamento: effetti su ICI e addizionali	112,7	339,1	378,5	0,7	3,9	4,7
Locazioni immobiliari	310,5	386,7	404,0	1,9	4,5	5,0
effetti su imposta di registro	10,7	12,0	13,3	0,1	0,1	0,2
effetti su IIDD	294,0	365,0	379,0	1,8	4,2	4,7

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

effetti su addizionale regionale	5,8	9,7	11,7	0,0	0,1	0,1
Agricoltura						
credito imposta carbon tax	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dismissioni	7.090,0	0,0	0,0	44,1	0,0	0,0
immobili	4.000,0	0,0	0,0	24,9	0,0	0,0
strade	3.000,0	0,0	0,0	18,7	0,0	0,0
demanio	90,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0
Versamento in acconto delle imposte						
aumento acconto IRPEF e IRE	0,0	640,0	0,0	0,0	4,0	0,0
Maggiori entrate a carico della riscossione						
acconto banche	0,0	650,0	0,0	0,0	4,0	0,0
Altri interventi						
maggior gettito	1.235,9	551,6	558,0	7,7	6,4	6,9
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	16.072,5	8.614,7	8.084,4	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Servizio Bilancio della Camera dei Deputati

La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente.

23.

La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è operata anche per l'esercizio 2005, come già per il precedente esercizio 2004 e a differenza degli esercizi dal 2000 al 2003, senza far ricorso all'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico.

Quest'ultimo è pertanto destinato nella sua totalità (2.399 milioni di euro), insieme alla differenza tra gli oneri di natura corrente e i relativi mezzi di copertura (918 milioni di euro), a costituire un margine a garanzia dell'effettiva copertura degli oneri correnti del 2005, richiesta dall'art 11 comma 5 della legge di contabilità in applicazione dell'art. 81 Cost. Il margine stesso è molto più rilevante nei due successivi esercizi compresi nel bilancio pluriennale, ma va tenuta presente a tale riguardo la ridotta rappresentatività di quest'ultimo.

La copertura degli oneri di natura corrente dell'intero triennio resta così affidata alle risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria e in parte, in via indiretta, dalla legge n. 307 del 27 dicembre, di conversione del DL n. 282 del 29 novembre.

Quest'ultima prevede infatti la proroga dei termini per il versamento delle rate del condono edilizio, con conseguenti minori introiti di 2.215 milioni di euro circa per il 2004, coperti con una serie di acconti e di versamenti anticipati che garantiscono con un buon margine la copertura stessa, ma costituiscono entrate strettamente limitate all'esercizio cui si riferiscono.

Il maggior introito di pari misura (2.215 milioni di euro) previsto per il 2005 viene destinato all'istituzione di un apposito Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, tra i cui obbiettivi la stessa legge 307 individua quello di interventi volti alla riduzione della pressione fiscale. La quasi totalità del Fondo, infatti, per l'importo di 2.000 milioni di euro, con una riserva prudenziale di 215 milioni, è utilizzata a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria ed in particolare, come è indicato nell'emendamento che ha dato luogo alla sua utilizzazione, a parziale compensazione delle minori entrate derivanti dalla riforma delle aliquote IRPEF prevista dall'emendamento stesso.

Complessivamente, per effetto in larga misura della riforma fiscale di cui sopra, il cui costo è valutato in 4.261 milioni di euro, il totale degli oneri di natura corrente da coprire passa dai 9.164 milioni del testo risultante dalla prima lettura ai 14.553 milioni del testo finale ed i mezzi di copertura lievitano da 9.588 milioni a 15.471. La differenza, oltre che attraverso i 2.000 milioni di cui sopra, è coperta essenzialmente attraverso maggiori entrate per 2.070 milioni e riduzione di spesa corrente delle amministrazioni pubbliche per ulteriori 700 milioni.

Nel rinviare alle pagine che precedono per una valutazione sia pur sommaria della congruità della quantificazione delle nuove o maggiori entrate e delle riduzioni di spese correnti utilizzate a copertura, non può non rilevarsi che mentre i nuovi oneri hanno carattere permanente ed appaiono suscettibili di modulazioni solo molto limitate, i mezzi di copertura hanno, sia pure soltanto in parte – come i 2.000 milioni provenienti dallo slittamento dei termini del condono – natura transitoria e debbono essere sostituiti negli esercizi successivi da altre tipologie di misure. Inoltre, oltre la metà di tali mezzi di copertura è costituita dalla c.d. “manutenzione” della base imponibile e dalla riduzione dei consumi intermedi, su cui si rinvia alle osservazioni contenute nelle pagine che precedono.

24.

Le modalità di svolgimento e l'esito della sessione di bilancio hanno reso ancor più attuale la necessità di una rimeditazione complessiva della vigente normativa contabile e di una ripresa dell'esame dei disegni di legge volti alla sua riforma e al suo superamento, disegni di legge che rappresentano comunque una base di discussione.

Anche per effetto del totale insuccesso dei collegati “fuori sessione” di carattere ordinamentale che, istituiti dalla riforma del 1999, non hanno mai realmente funzionato, le leggi finanziarie o – il che è sostanzialmente lo stesso – i provvedimenti collegati sono stati via via sovraccaricati per l'inserimento di norme eterogenee.

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale e di una mancata tempestiva programmazione del suo contenuto si è tradotto quest'anno in una legge finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 572 commi, approvata nella sua totalità attraverso una mera mozione di fiducia.

Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre

25.

I dati quantitativi della produzione legislativa del quadrimestre in esame, coincidente con la sessione di bilancio, confermano, come già quelli dei periodi più recenti, sia la tendenza alla stabilizzazione su livelli non elevati del numero delle leggi, almeno al netto di quelle di ratifica di trattati internazionali, sia la crescente incidenza dei decreti-legge rispetto al totale della normazione primaria.

Nel periodo settembre-dicembre sono state pubblicate 27 leggi, nessuna delle quali, a differenza del consueto, provvede alla ratifica di trattati internazionali. Di esse, dieci provvedono alla conversione di decreti-legge e otto risultano di iniziativa parlamentare.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 45 schede allegate, le leggi che determinano conseguenze di carattere finanziario – oltre alla legge di approvazione del rendiconto (n. 293), a quella di assestamento del bilancio (n. 278), alla legge finanziaria (n. 311) e alla legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 312) – ammontano a 16, metà delle quali di conversione di decreti-legge e tre di iniziativa parlamentare.

La complessiva incidenza finanziaria di queste legge è pari, nell'arco del bilancio triennale 2004/2006, che si estende anche al precedente esercizio 2003 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una parte degli oneri, a circa 6.012 milioni di euro.

L'importo si discosta notevolmente da quello medio dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi, ma va tenuto presente che 4.430 milioni di euro derivano dalla proroga dei termini del condono edilizio e dalla costituzione del fondo per interventi strutturali di politica economica, collegato alla copertura della legge finanziaria. Al netto di tale posta, l'incidenza finanziaria complessiva della legislazione del quadrimestre è in linea con la media dei corrispondenti periodi degli esercizi precedenti.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente : circa 2.960 milioni (di cui 2.215 per la proroga dei termini del condono edilizio) afferiscono al 2004, circa 2.637 (di cui anche qui 2.215 connessi alla copertura della legge finanziaria) al 2005 e 350 circa al 2006; al precedente esercizio 2003 sono imputati oneri per circa 65 milioni di euro, gran parte dei quali per slittamenti di copertura relativi a spese in conto capitale previste dalle leggi n. 274 e 308, i cui disegni di legge