



Corte dei Conti

13/2001 - RQ

A Sezioni riunite in sede referente
composte dai magistrati:

Presidente:	dott. Francesco	STADERINI
Componenti:	dott. Tullio	LAZZARO
prof.	dott. Manin	CARABBA
	dott. Fulvio	BALSAMO
	dott. Rosario Elio	BALDANZA
	dott. Mario	GIAQUINTO
	dott. Giovanni	ROSSI
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Pietro	DE FRANCISCIS
	dott. Luigi	MAZZILLO
	dott. Rita	ARRIGONI
	dott. Antonio	FERRARA
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Mario	FALCUCCI
	dott.ssa Anna Maria	CARBONE
	dott. Gaetano	D'AURIA
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Gabriele	AURISICCHIO
	dott. Maurizio	PALA
	dott. Giovanni	COPPOLA
	dott. Enrico	FLACCADORO
	dott. Vincenzo	PALOMBA
	dott. Alfredo	GRASSELLI

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 28 febbraio 2001, il relatore dott. Paolo NERI;

ha deliberato la seguente

PAGINA BIANCA

**Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle
tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi
pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2000.**

PAGINA BIANCA

Parte prima - la sessione di bilancio

Premessa

1. Alla fine del giugno dello scorso anno – in occasione della presentazione del DPEF 2001/2004 - il Governo aveva rinviato la quantificazione della manovra di finanza pubblica coerente con gli obiettivi programmatici, riservandosi di presentare in settembre, contestualmente alla pubblicazione della Relazione previsionale e Programmatica, una Nota di aggiornamento. Di tale facoltà – prevista dai regolamenti parlamentari – il governo si era già avvalso in passato, e precisamente negli anni 1992, 1996 e 1999, peraltro in presenza di specifici elementi di novità.

Il rinvio era determinato, in via principale, dall'incertezza circa l'evoluzione tendenziale degli aggregati di finanza pubblica e, in particolare, delle entrate tributarie, per le quali si prospettava l'ipotesi di una revisione "verso l'alto" sia del preconsuntivo 2000 che delle previsioni a legislazione vigente per il 2001 e per gli anni successivi. Dall'eventuale verificarsi di tale ipotesi si induceva poi l'esigenza di prevedere ulteriori misure di sgravio fiscale, al fine di evitare (ad ipotesi macroeconomiche invariate) una crescita della pressione fiscale. Gli sgravi consentiti dal gettito emergente dal recupero di base imponibile (e non da maggiore crescita economica o da specifici interventi normativi) avrebbero dovuto interessare sia le famiglie che le imprese.

Sempre nel DPEF presentato in giugno erano invece indicati, secondo quanto richiesto dalla legge, gli obiettivi programmatici riferiti alle "Amministrazioni Pubbliche": l'azzeramento del rapporto indebitamento/PIL nel 2003 (e un avanzo dal 2004), un avanzo primario stabilmente superiore al 5 per cento, una continua flessione

del rapporto debito/PIL, tale da approdare a un valore del 95,5% nel 2004 rispetto al 112,1 per cento del 2000.

La nota di aggiornamento al DPEF

2. Con la Nota di aggiornamento al DPEF del 30 settembre 2000, il Governo ha provveduto a correggere il quadro di finanza pubblica per il 2000 e per il successivo quadriennio sulla base delle tendenze in atto dei conti pubblici.

In particolare, la revisione delle stime ha riguardato la preannunciata quantificazione del maggior gettito tributario, connessa soprattutto agli esiti dell'autoliquidazione delle imposte dirette. Tale revisione si è tradotta in un preconsuntivo 2000 che evidenzia un volume di entrate tributarie notevolmente superiore (per oltre 13 mila miliardi) non solo alle previsioni iniziali di bilancio ma anche alle successive stime del DPEF. Considerando "strutturale" questa maggior crescita, il Governo ha ritenuto di correggere le stime riferite all'intero arco della previsione, indicando incrementi delle entrate e dell'avanzo primario del Conto delle Amministrazioni Pubbliche pari a 26.800 miliardi nel 2001, 35.100 miliardi nel 2002, 38.200 miliardi nel 2003 e 42.000 miliardi nel 2004. Tali importi si riflettono in un miglioramento del saldo primario tendenziale superiore all'1 per cento del PIL in ciascuno degli anni compresi nell'orizzonte temporale del DPEF.

Con la stessa Nota di aggiornamento al DPEF, il Governo ha ritenuto di non modificare le ipotesi relative al quadro macroeconomico 2001/2004, né di rivedere gli obiettivi programmatici di finanza pubblica concordati in sede europea. Da qui la possibilità di destinare a misure di sgravio fiscale le maggiori entrate tendenziali, confermando la discesa della pressione fiscale già prospettata nel DPEF (dal 43,2 per cento nel 2000 al 42,4 per cento nel 2001 al 41,4 per cento nel 2003). Tale obiettivo era,

peraltro, giudicato compatibile con una evoluzione complessiva del quadro di finanza pubblica anche migliore di quello programmato nel DPEF: nel 2001 si dovrebbe, infatti, realizzare – nelle attese del Governo - un avanzo primario incrementato dal 5,2 al 5,3 per cento e un rapporto indebitamento/PIL ridotto dall'1 allo 0,8 per cento.

La scelta di confermare tanto le previsioni economiche quanto gli obiettivi di finanza pubblica è stata, da ultimo, ribadita con la presentazione in sede europea dell'aggiornamento del Programma di stabilità dell'Italia (dicembre 2000).

Il "bonus fiscale"

3. In relazione all'atteso maggior gettito tributario per il 2000, con il DL 30 settembre 2000 n.268 sono stati disposti sgravi per 13.145 miliardi ed erogazioni a favore dei pensionati al minimo per un importo complessivo di 634 miliardi. Alla relativa copertura finanziaria si provvede, in base agli artt.9 e 1 bis dello stesso decreto legge, con le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale. Il duplice intervento è effettuato ai sensi dell'art.1, comma 4, della legge finanziaria per l'anno 2000 (L.23 dicembre 1999, n.488), il quale prevede che le eventuali maggiori entrate realizzate nel 2000 rispetto alle previsioni e derivanti dalla lotta all'evasione fiscale siano destinate, insieme con le minori spese, alla riduzione della pressione fiscale, nella misura in cui risultino eccedenti rispetto alla prioritaria realizzazione degli obiettivi sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e sui saldi di finanza pubblica definiti dal DPEF 2000-2003.

In base al citato art.1, comma 4, della legge n.488/99, le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale vanno determinate ai sensi della legge 13 maggio 1999, n.133, che, a sua volta, all'art.1, comma 1, "in considerazione dell'esigenza di consentire l'emersione di redditi sottratti ad imposizione e di garantire

l'equilibrata redistribuzione del prelievo tra i contribuenti", attribuiva al Governo la delega ad emanare – entro nove mesi – uno o più decreti legislativi volti al riequilibrio della pressione delle imposte sui redditi, tenuto conto degli effetti conseguiti nell'ambito della lotta all'evasione fiscale. Tra i principi e criteri direttivi da seguire, viene nello stesso comma precisato che:

a) la determinazione del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale dovrà avvenire "scorporando dall'incremento di gettito, rispetto all'anno precedente, *delle imposte sui redditi autoliquidate* gli effetti dell'andamento delle grandezze macroeconomiche e degli interventi normativi";

b) il maggior gettito in questione deve essere utilizzato, in misura prevalente, mediante la sua restituzione ai contribuenti, con priorità ai titolari di redditi compresi negli scaglioni più bassi, mediante modifiche delle aliquote, delle detrazioni, delle deduzioni o dei limiti degli scaglioni delle imposte dirette, nonché, in misura residuale, mediante modifiche con decreti legislativi delle disposizioni concernenti le imposte sui redditi applicabili alle imprese individuali e alle società di persone, in regime di contabilità ordinaria;

c) il maggior gettito oggetto della restituzione deve essere iscritto in un apposito fondo del bilancio di previsione dello Stato;

d) l'applicazione della procedura di determinazione del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale deve decorrere dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo che il Governo avrebbe dovuto emanare.

4. La delega non è stata esercitata e la restituzione delle maggiori entrate presunte derivanti dalla riduzione dell'evasione fiscale è avvenuta senza che fosse

preventivamente definita la procedura di determinazione del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale, espressamente richiamata dal comma 4 dell'art.1 della L. n.488/99; conseguentemente, non è stato istituito l'apposito fondo del bilancio di previsione dello Stato in cui avrebbe dovuto essere iscritto il maggior gettito oggetto della restituzione e non è stato rispettato il presupposto per la decorrenza fissato dalla norma citata (periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della delega).

L'art.1, comma 4 della L. n.488/99 prevede, come si è visto, che alla riduzione della pressione fiscale siano destinate risorse che rispondano alla duplice caratteristica: 1) di costituire maggiori entrate *realizzate* nel 2000 rispetto alle previsioni, 2) di costituire maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, *determinate ai sensi della legge 13 maggio 1999, n.133*.

Per quanto riguarda il rispetto del primo vincolo, va rilevato che la riduzione è stata decisa prima che fossero noti i dati sul gettito realizzato nell'anno 2000. Ci si è, cioè, basati sulle previsioni assestate, che registravano gli andamenti dei principali tributi nei primi nove mesi dell'anno.

Relativamente al rispetto del secondo vincolo, la determinazione delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale non è avvenuta secondo la procedura prevista dall'art.1, comma 1, lettera a) della legge n.133/99. A parte quanto già detto sul mancato esercizio della relativa delega, va rilevato che la quantificazione, oltre che con riferimento alle previsioni e non al consuntivo, è avvenuta in via del tutto approssimativa e considerando il maggior gettito dell'intero comparto tributario e non già, come stabilito dall'art.1, comma 1, lettera a) della legge n.133/99, quello delle sole *imposte sui redditi autoliquidate*. L'approssimazione con cui la quantificazione è stata operata risulta già dalla circostanza che l'originaria previsione di maggior gettito

derivante dalla lotta all'evasione fiscale, che era servita per giustificare la copertura del bonus fiscale di 13.145 miliardi, è stata ritenuta sufficiente anche per la copertura dell'ulteriore onere di 634 miliardi per gli interventi a favore dei pensionati (art.1-*bis* del DL n.268/2000 convertito nella L. n.354/2000).

In ogni caso, la procedura seguita appare aver adottato una nozione molto ampia di riduzione dell'evasione fiscale, inclusiva delle imposte direttamente connesse all'attività di accertamento e controllo, di quelle derivanti da interventi volti a favorire l'adesione spontanea all'assolvimento dell'obbligo tributario, nonché di quanto derivante dall'impegno generale a potenziare l'attività amministrativa.

5. Già in occasione della presentazione del disegno di legge per l'assestamento del bilancio dello Stato (giugno 2000), il Governo aveva prospettato una variazione in aumento delle entrate tributarie pari a 16.660 miliardi in termini di cassa (29.910 miliardi in competenza), imputando, sostanzialmente, tale variazione alla maggiore crescita economica e al più elevato tasso di inflazione rispetto a quanto previsto in sede di elaborazione delle previsioni iniziali di bilancio per il 2000. L'individuazione dell'ulteriore eccedenza di gettito per il 2000 è intervenuta in corso di esame parlamentare del d.d.l. di assestamento, quando il governo ha predisposto un emendamento con il quale si è provveduto ad incrementare le entrate tributarie relative al 2000 di ulteriori 13.800 miliardi circa, pur in presenza di un quadro macroeconomico sostanzialmente invariato rispetto al mese di giugno. Poiché nel frattempo non sono intervenuti provvedimenti normativi in grado di incidere immediatamente sul gettito, se ne è dedotto che le maggiori entrate registrate avessero carattere strutturale, e quindi fossero da attribuire alla "lotta all'evasione fiscale", nell'ampia accezione menzionata dianzi.

Pur trattandosi di una mera correzione delle previsioni (o più precisamente del preconsuntivo) per il 2000 – e non, come richiesto dalla citata legge n. 133, di un riscontro su dati di consuntivo – il Governo ha ritenuto di utilizzare immediatamente le eccedenze positive nette così individuate per procedere a sgravi fiscali operanti già sui redditi 2000. Alla base di tale orientamento vi è, certamente, l'intento di non consentire che una divaricazione eccessiva tra dinamica delle entrate fiscali e crescita del prodotto interno lordo determinasse un non desiderato aumento della pressione fiscale.

6. Al momento della presentazione della proposta governativa di adeguamento del preconsuntivo 2000 relativo alle entrate e del conseguente provvedimento di anticipazione al 2000 dell'alleggerimento dell'onere tributario, la Corte ebbe modo (Audizione presso le Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato, ottobre 2000) di sollevare alcune perplessità sulle modalità e sulla procedura seguita. Si osservava, in particolare, che il procedimento seguito dal Governo era esposto a due principali fattori di incertezza:

- il riscontro dell'andamento effettivo del gettito tributario del 2000, praticabile soltanto a partire dai primi mesi del 2001 e limitatamente ai dati provvisori sugli incassi;
- la difficoltà – in assenza di puntuali indirizzi applicativi affidati alla delega non esercitata – di definire i criteri di scorporo delle variazioni del gettito tributario riferibili alla “lotta all'evasione” da quelle attribuibili ai numerosi altri fattori espansivi.

La verifica consentita dalla disponibilità dei dati definitivi di consuntivo è, infatti, essenziale sia per un monitoraggio “ex post” dell'effettività della copertura, sia per valutare l'opportunità di proiettare gli effetti del maggior gettito sugli anni a venire.

D'altra parte, l'attivazione di un più trasparente procedimento di calcolo che consenta la determinazione del peso relativo da attribuire ai vari possibili fattori di espansione delle entrate tributarie - attraverso specifiche ed analitiche quantificazioni - appare imprescindibile al fine di fugare i possibili dubbi sulla congruità della copertura finanziaria dei provvedimenti di sgravio.

Esaminando distintamente le due questioni, a distanza di quattro mesi dall'audizione resa al Parlamento, possono essere tratte alcune conclusioni.

In primo luogo, sono stati resi noti di recente i dati provvisori sugli incassi tributari per l'intero anno 2000, ciò che consente di verificare, *ex post*, la tenuta della copertura degli oneri recati dal DL n. 268/2000 in base ai risultati di consuntivo e non alle proiezioni del preconsuntivo.

Il seguente prospetto, fornito dalla Ragioneria generale dello Stato, offre la base quantitativa per tale verifica.