

MANOVRA 2007: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		GETTITO
IRE, IVA: ristrutturazioni edilizie (2)	154,5	146,0
Piccola proprietà contadina (2)	112,5	144,0
Esenzione gasolio Trieste ed Udine (2)	13,3	11,6
Detrazioni per spese frequenza asili nido (2)	32,4	32,4
Misure per lo sviluppo	2.770,7	2.211,2
interventi di riduzione del cuneo ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate (2)	2.450,0	1.450,0
Successioni (1)	39,1	cap. 1239 (imposta successioni e donazioni): +86,6 86,6
Vendita immobili uso abitativo: imposta registro su valore catastale (1)	18,0	cap 1243 (diritti catastali e di scritturato): +107,4 107,4
Registro, ipotecaria, catastale: aliquota agevolata trasferimenti aree edilizie (1)	59,0	capp.1201 (imposta di registro) e cap. 1206 (imposta sostitutiva...): +571,5 571,5
Riduzione accisa metano autotrazione (1)	5,0	cap 1412 (imposta metano autotrazione): -1,1 1,1
Società agricole: agevolazioni fiscali per perdite eventi naturali (2)	33,8	0,0
Esenzione tasse automobilistiche riacquisto "euro 4" (2)	65,7	-123,9
IRE-agevolazioni tributarie riqualificazione energetica degli edifici (2)	6,5	9,0
Abolizione sostitutiva plusvalenze terreni edificabili (2)	51,6	70,0
Agevolazioni associazioni culturali (2)	5,0	0,0
IVA - detrazioni turismo congressuale (2)	37,0	39,5
Altri provvedimenti	69,6	-114,7
Accisa GPL carburante (1)	69,6	cap. 1410 (accisa e imposta erariale di consumo...): -114,7 -114,7
TOTALE MINORI ENTRATE	3.610,8	2.916,9
INTERVENTI CON MAGGIORI ENTRATE ATTESE (*)	importo	
Fiscalità locale	1.038,0	1.004,1
IRE - addizionale comunale variazione aliquota compartecipazione (2)	500	310,0
Bollo auto: modifica importi (3)	538,0	Tasse automobilistiche: maggiori incassi +694,1 694,1
Misure antievasione	1.710,0	1.189,0
Accertamento e contrasto evasione ed elusione fiscale - studi di settore: effetto diretto (2)	1.600,0	1.019,0
Condomini: ritenute sui corrispettivi dovuti dal condominio all'appaltatore (2)	110,0	170,0
Entrate volontarie	801,4	1.473,8
Giochi (1)	801,4	UPB 1.1.10 (lotto, lotterie e altre attività gioco): incremento rispetto 2006: +1.609,1 mln. Con rettifica proventi del lotto al netto spesa (cap 1634 - MEF, assegnazioni all'AAMS per la gestione servizio gioco del lotto): +1.473,8 1.473,8
Altri provvedimenti	100,0	77,6
Incremento aliquota tassazione tabacchi lavorati (1)	100,0	cap. 1462 (imposta consumo tabacchi...): +77,6 77,6
Previdenza	5.938,0	3.406,8

MANOVRA 2007: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		GETTITO	
Fondo erogazione TFR inoptato: istituzione presso l'INPS (4)	5.938,0	cap 3331 (versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai dipendenti settore privato dei TFR ...): versamenti totali per 3.406,8	3.406,8
Imposte ipotecaria, catastale e di registro: successioni e donazioni (1)	99,0	cap 1210 (imposta ipotecaria): +449	449,0
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	9.686,4		7.600,3
EFFETTO COMPLESSIVO: MAGGIORI ENTRATE	6.075,6	EFFETTO COMPLESSIVO RETTIFICATO: MAGGIORI ENTRATE	4.683,4

(1): fonte: Sistema informativo Rgs - Cdc; differenza versamenti totali 2007-2006.

(2): fonte: MEF - Dipartimento delle finanze (analisi ex post degli effetti di gettito).

(3): fonte: incassi SIOPE, comparto Regioni dati al 30 maggio 2008.

(4): fonte Sistema informativo Rgs - Cdc, versamenti totali 2007.

(*): fonte: MEF - Rgs.

La verifica a consuntivo degli effetti della manovra ha riguardato, come si è detto, solo una parte della variazione di gettito atteso. C'è tuttavia una componente, ancorché limitata, della manovra, le cui previsioni, indipendentemente dalla verifica a consuntivo, sono da considerarsi praticamente scontate, per il fatto che consistono nell'applicare automatismi o nel variare alcune deduzioni. Per quanto riguarda le minori entrate, il peso di questa componente è pari, in termini assoluti, a 206 milioni, ed incide per solo 3,4 per cento sul totale delle originarie previsioni della manovra. Per quanto riguarda le maggiori entrate, gli stessi valori sono rispettivamente pari a 473,7 milioni ed al 2,1 per cento.

Interventi con gettito oggettivamente quantificato ex ante

(in milioni)

MANOVRA 2007 - EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		
Interventi con minori entrate attese (*)	importo	%
Abolizione sostitutiva plusvalenze terreni edificabili	51,6	25,0
Incremento deduzioni forfetarie per autotrasporto	120,0	58,2
Esenzione aumento bollo veicoli alimentazione alternativa	34,7	16,8
Totale	206,3	100,0
Interventi con maggiori entrate attese (*)	importo	%
Recupero della base imponibile	77,0	16,3
Incremento imposta sostitutiva cessioni a titolo oneroso immobili e terreni	77,0	
Ambiente	185,0	39,1
Riassegnazione entrate danno ambientale	185,0	
Altri interventi	211,7	44,7
IRES-IRE equiparazione telefonia fissa e mobile (deducibilità ammortamento)	102,7	
Aumento tariffe motorizzazione	50,0	
Canoni autostrade	16,0	
Canone pedaggi - ANAS	40,0	
Canoni demanio aeroportuale	3,0	
Totale	473,7	100,0
EFFETTO COMPLESSIVO: MAGGIORI ENTRATE	267,4	

(*) Fonte: MEF - R.G.S.

Gli interventi non verificabili a consuntivo e non univocamente ed oggettivamente calcolabili *ex ante* rappresentano, come già detto, una quota rilevante, pari a 2.260 milioni per le minori entrate (37,2 per cento) ed a 12.497 milioni per le maggiori entrate (55,2 per cento). Si tratta pertanto di una componente le cui effettive variazioni di gettito a consuntivo riuscirebbero, almeno in una certa misura, ad incidere sull'ordine di grandezza dei risultati complessivi.

Per tale motivo si è ritenuto opportuno andare oltre le evidenze dell'analisi *ex post* per cercare di distinguere gli interventi per i quali ogni valutazione di consuntivo resta del tutto preclusa, da quelli in cui l'incertezza della verifica sfuma, con diversa intensità, fino a confondersi con i rischi di una sottostima del minore o maggiore gettito atteso. E' stato così possibile operare una classificazione dei 66 interventi censiti in tre livelli (Alto, Medio e Basso), a seconda del diverso grado di "non verificabilità" e "non quantificabilità".

I risultati di questo esercizio consentono, innanzitutto, di verificare un'equa distribuzione fra i tre livelli del numero degli interventi. Se, invece, si guarda alle loro dimensioni, emerge che le misure più significative (sia quanto a minori che a maggiori entrate attese) si concentrano

nel livello d'incertezza medio. Per contro, gli interventi che denotano un più marcato grado d'incertezza nella verifica dei risultati presentano, nell'insieme, le dimensioni più contenute e incidono per poco più di un quarto (2,6 miliardi) sulla riduzione dell'indebitamento netto (10,2 miliardi) previsto per il comparto.

**Interventi con gettito non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile:
classificazione per livelli di incertezza**

<i>(in milioni)</i>		
Livello Alto		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	10	984,4
Maggiore entrata	7	2.387,6
Saldo		1.403,2
Livello Medio		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	19	1.003,9
Maggiore entrata	7	4.806,6
Saldo		3.802,7
Livello Basso		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	16	272,2
Maggiore entrata	7	5.303,3
Saldo		5.031,1
In Complesso		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	45	2.260,5
Maggiore entrata	21	12.497,5
Saldo		10.237,0

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF – R.G.S.

Fra gli interventi ad alto livello di non verificabilità rientrano misure di sgravio la cui quantificazione riflette l'incertezza di molteplici variabili (i 243 milioni imputati ai *fringe benefit* relativi all'uso di auto aziendali) ovvero le scelte riservate ai singoli lavoratori (è il caso dei tre provvedimenti intestati al settore previdenziale, per oltre 500 milioni di minori entrate, riferiti allo sviluppo della previdenza complementare e alle opzioni connesse al nuovo regime del TFR).

Ma è fra le maggiori entrate che si annidano le più elevate difficoltà di pervenire ad un riscontro degli effetti di gettito attesi. Le misure che fanno derivare oltre 570 milioni dall'aggiornamento del catasto terreni e dal controllo sui redditi e gli immobili rurali e quelle mirate al riclassamento delle unità immobiliari e alla rivalutazione dei coefficienti catastali (130 milioni) sono accomunate da un elevato tasso di non verificabilità e, non di rado (è il caso dei

controlli demandati all'Agenzia del Territorio) di aleatorietà. Allo stesso modo, difficoltà di un adeguato riscontro si possono ipotizzare per i 1200 milioni riconducibili al potenziamento dell'attività di riscossione (non accompagnati, peraltro, dalla quantificazione dei correlati e aggiuntivi oneri di funzionamento), come per gli oltre 500 milioni attesi dalle disposizioni in materia di immobili. La classificazione in tale sottocategoria delle maggiori entrate (506 milioni) attese dal contrasto alle frodi IVA sui veicoli d'importazione riflette, poi, l'incertezza di una stima che, da un lato, ha assegnato alla nuova normativa tutta l'evasione settoriale (ignorando, dunque, gli effetti riconducibili alle norme sulla tracciabilità dei veicoli introdotte dalla legge finanziaria 2005) e, dall'altro, non ha tenuto in alcuna considerazione il minor gettito legato all'ipotesi che, alla ridotta possibilità di evasione (con conseguente aumento del prezzo dei veicoli in parola) possa corrispondere un riorientamento dell'acquirente su modelli meno costosi. Infine, la difficoltà di riscontro risulta massima per i 360 milioni di maggiori entrate che dovevano essere assicurati dall'obbligo di indicare i dati ICI nella dichiarazione dei redditi.

Fra le 26 misure cui è stato riconosciuto un livello intermedio (B) di non verificabilità, le 19 riconducibili a minori entrate cifrano poco più di un miliardo di euro. La metà di tale importo è dovuta agli sgravi connessi alla riforma IRE 2007, secondo quanto emerge dal ricorso ad un modello di micro simulazione: l'unica informazione su cui può essere basata una quantificazione che rappresenta la sintesi del colossale effetto redistributivo associato alla riforma. Dubbi si rilevano, poi, in ordine ad una possibile sottostima delle minori entrate derivanti dall'estensione agli impieghi di gas metano nella distribuzione commerciale delle agevolazioni previste per gli usi industriali; e ciò a seguito della mancata enucleazione della categoria dei "grandi utilizzatori", destinataria (ora anche nella distribuzione commerciale) di un'agevolazione aggiuntiva.

Meno numerose (appena 7), ma ben più corpose (oltre 4,8 miliardi nel complesso), le misure che prospettano maggiori entrate e che soffrono di media difficoltà di verifica *ex post*. Si va dall'elevato (1.688 milioni) effetto indiretto (maggiore *compliance*) atteso dagli studi di settore al maggior gettito (oltre 460 milioni) derivanti da una più intensa attività di controllo e accertamento, agli oltre 1,5 miliardi riconducibili all'estensione ai fabbricati strumentali acquisiti in leasing della più restrittiva disciplina dell'ammortamento introdotta, in via generale, dal DL 223/2006. In tutti questi casi è arduo disporre *ex post* di quantificazioni che riflettano il concreto operare dell'Amministrazione finanziaria e il comportamento tenuto dai contribuenti.

Infine, fra le 23 misure classificate con difficoltà di verificabilità bassa (B) spicca quella che si concretizza nell'aumento delle aliquote contributive per l'intera platea dei lavoratori (dipendenti, artigiani, commercianti, parasubordinati, ...): anche se non nell'immediato, gli oltre

4 miliardi di maggior gettito atteso potranno trovare riscontro sia a livello macroeconomico sia a livello degli enti previdenziali coinvolti. Analoga la valutazione operata – e confortata dall'accelerazione registrata dagli incassi da ruoli - per i 1200 milioni di maggior gettito atteso dal potenziamento dell'attività di riscossione. Fra le minori entrate con ridotta difficoltà di verifica a consuntivo compaiono, invece, alcune misure (estensione agevolazione imposta registro commisurata al valore catastale, determinazione imponibile IRE cittadini Campione d'Italia, correzione retroattiva riporto perdite e correzione retroattiva trasparenza fiscale) che, sostanzialmente, configurano una correzione (quando non un azzeramento) di norme assunte con il DL 223/2006; in tutti questi casi, il minor gettito atteso risulta speculare al maggior gettito a suo tempo stimato.

Sulla base della verifica incompleta che è stato possibile compiere, e che ha riguardato il 62,6 per cento dell'importo previsto di minori entrate e il 44,8 per cento di maggiori entrate, l'effetto netto complessivo della manovra, previsto *ex ante* in +16.562 milioni, risulterebbe ridimensionato, a consuntivo, a +15.188 milioni (-1.374 milioni).

A conclusioni più negative si perverrebbe ove si ipotizzasse che una parte dei provvedimenti il cui effetto di gettito non è verificabile né oggettivamente quantificabile a consuntivo possa non realizzarsi compiutamente. Si consideri, in proposito, la seguente alternativa:

- applicando a tale componente gli stessi coefficienti di scostamento risultanti per i provvedimenti per i quali la verifica è stata possibile, l'effetto netto della manovra scenderebbe al di sotto dei 13 miliardi (12.929,9 milioni), con un minor gettito aggiuntivo rispetto al previsto, quindi, di 3.632 milioni;

- ipotizzando che lo scostamento che dovesse emergere per tale componente possa assumere le dimensioni della quota di interventi classificata ad alto rischio di verificabilità, l'effetto netto della manovra scenderebbe a poco più di 13,8 miliardi (13.784,7 milioni), e il minor gettito aggiuntivo, rispetto alle previsioni, di quasi 2,8 miliardi di euro (2.795,4 milioni).

Interventi con gettito non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile

		(in milioni)	
Interventi con minori entrate attese (*)	importo	livello	
Detrazioni carichi di famiglia	1,3	A	
<i>Fringe benefits</i> auto aziendali - IRE	243,0	A	
IRE- no tax area residenti estero	-43,0	A	
Società di comodo	62,6	A	
Credito imposta rottamazione veicoli promiscui	4,5	A	
Esenzione IVA concessionari riscossione	5,0	A	
Estensione sospensione quota TFR versata a fondo	60,0	A	
Fondo erogazione TFR	174,0	A	
Fondo erogazione TFR	323,0	A	
Riduzione premi INAIL	154,0	A	
Totale A	984,4		
Detrazione redditi lavoro dipendente a tempo determinato	42,5	B	
Vendita immobili uso abitativo: imposta registro su valore catastale	18,0	B	
IRE-Campione d'Italia	39,5	B	
Esenzione accisa autoconsumo imprese agricole	1,0	B	
Agricoltura: crediti di imposta	10,0	B	
IRES - Correzione retroattiva riporto perdite	26,3	B	
Agevolazioni bollo motoveicoli	1,7	B	
Tasse automobilistiche: veicoli M1, N1	36,0	B	
Esenzione borse di studio stranieri	2,1	B	
IVA- esenzione prestazioni sanitarie (detenuti e soggetti senza fissa dimora)	1,0	B	
IRE - trattamento dei contributi versati a fondo pensione	1,0	B	
Correzione retroattività trasparenza fiscale (IRES-IRE)	11,1	B	
Fondo personale Amm.ne finanziaria	2,0	B	
Sgravi contributivi procedure concorsuali	10,0	B	
Agevolazioni contributi Catania	30,0	B	
Sgravi contributivi: regolazioni debiti crediti imprese v/o INPS	40,0	B	
Totale B	272,2		
Agevolazioni IPAB	2,0	M	
Agevolazioni pesca costiera e lagunare	45,8	M	
Emulsioni stabilizzate	8,9	M	
Gasolio riscaldamento zone montane	51,9	M	
Credito di imposta reti teleriscaldamento (biomassa ed energia geotermica)	8,7	M	
Gasolio e GPL zona climatica E	18,1	M	
Esenzione accise gasolio serre	22,9	M	
Compensazioni contributi al SSN versati dagli autotrasportatori	70,5	M	
Concorrenza al reddito imponibile deducibilità IRE contributi assistenza sanitaria	7,2	M	
Sgravi fiscali	482,0	M	
IVA cooperative aliquota 4%	30,0	M	
Riduzione accisa apicoltori	3,0	M	
Agevolazioni produzione biocarburanti	1,0	M	
Accisa gas metano per usi industriali	128,4	M	
Agricoltura: IVA-Contribuenti in franchigia	8,0	M	
Esenzione IVA collegi universitari	2,0	M	
IVA territorialità prestazioni intermediari	3,5	M	
Aliquote contributive assistenza domiciliare	95,0	M	
Minori entrate ENPALS	15,0	M	
Totale M	1.003,9		

TOTALE MINORI ENTRATE	2.260,4	
Interventi con maggiori entrate attese (*)	importo	livello
IRES - Pronti contro termine	0,9	A
Agricoltura: aggiornamento catasto terreni	570,8	A
ICI - Disposizioni in materia di catasto	130,0	A
Indicazione dati ICI nella dichiarazione dei redditi e pagamento mediante F24	360,0	A
IVA - Frodi Veicoli	506,0	A
Misure a favore sviluppo, efficienza energetica e sostenibilità ambientale	310,2	A
Disposizioni in materia di immobili, demanio marittimo ed altri beni pubblici; valorizzazione patrimonio pubblico	509,7	A
Totale A	2.387,6	
Misure in materia di riscossione (potenziamento attività, compensazione ruoli rimborsi)	1.200,0	B
Addizionale comunale consumo energia elettrica	5,0	B
Società Investimento Immobiliare Quotate (SIIQ) - regime fiscale speciale	11,4	B
IVA - Deduzioni spese digitale terrestre	23,9	B
Distretti produttivi	50,0	B
Incremento aliquote contributive pensionistiche	4.007,0	B
Aliquote contributive assistenza domiciliare	6,0	B
Totale B	5.303,3	
Ammortamento di beni immobili in <i>leasing</i>	1.529,0	M
Accertamento e contrasto evasione ed elusione fiscale - studi di settore: effetto indiretto	1.688,0	M
Maggiore attività di accertamento e controllo: IRE, IRES, IVA, altre II.DD.	460,4	M
Contrasto abusi agevolazioni autoveicoli portatori handicap	26,7	M
Compensazioni titolari partita IVA	370,0	M
Rottamazione o sostituzione veicoli inquinanti: IVA	429,5	M
Ristrutturazione II.DD.: riforma IRE	303,0	M
Totale M	4.806,6	
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	12.497,5	

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF – R.G.S.

2.3.3.3. Un caso particolare di valutazione ex post degli effetti di maggior gettito riguarda il pacchetto dei provvedimenti antievasione (5.121 milioni di maggiori entrate attese) - non supportato da specifici dati di consuntivo – e le misure in materia di riscossione (1.200 milioni).

In proposito, la Banca d'Italia⁹, nel quantificare le determinanti dell'aumento di pressione fiscale (salita di 1,2 punti, fino al 43,3 per cento) registrato nel 2007, stima che circa un punto (l'80 per cento) sia riconducibile a misure discrezionali, comprese quelle volte all'ampliamento delle basi imponibili e al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. Il restante 20 per cento (due decimi di punto) sarebbe, invece, solo in minima parte attribuibile alla congiuntura e rifletterebbe modifiche nella composizione delle basi imponibili e nei comportamenti dei contribuenti riguardo al grado di adesione alla normativa fiscale. A conforto di tale interpretazione si richiamano i lusinghieri risultati conseguiti dall'imposta sulle società (IRES),

⁹ Bollettino Economico n. 52, aprile 2008; Relazione Annuale 2007, maggio 2008.

cresciuta del 28 per cento, e dalla componente IRE versata in autotassazione, prelevata sui lavoratori autonomi e sulle piccole imprese, cresciuta del 18,8 per cento: in entrambi i casi, la ripresa dell'attività economica nel 2006 si è riflessa nel gettito fiscale anche grazie alle norme sugli studi di settore e ai provvedimenti di lotta all'evasione e all'elusione fiscale varati a partire dal 2006. E, d'altra parte, anche il ritmo di crescita dell'IVA, è risultato significativamente superiore a quello della variabile economica (i consumi) che meglio ne approssima la base imponibile: in conseguenza, certamente, di una ricomposizione della domanda in direzione di beni soggetti ad aliquote più elevate (a fronte del calo dei consumi di beni alimentari sono cresciuti significativamente gli acquisti di beni durevoli); ma anche per effetto degli interventi volti al recupero di aree di evasione e di elusione.

Valutazioni più analitiche sugli effetti di maggior gettito collegati alla lotta all'evasione provengono dal MEF e sono contenute, in un caso, nella Relazione al Parlamento del MEF - "I risultati della lotta all'evasione" (ottobre 2007) e, più recentemente (marzo 2008), nella Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008. Pur essendo il frutto di un analogo approccio metodologico, i risultati delle due stime divergono significativamente. A distanza di sei mesi, il maggior gettito, rispetto alle previsioni, passa dai 25,5 miliardi (al lordo di 5,5 di *una tantum*) della stima di ottobre 2007 ai 27,2 miliardi (al netto delle *una tantum*) del consuntivo; come dire, 7, 2 miliardi in più. L'accresciuta performance registrata a consuntivo sembra, tuttavia, riconducibile soprattutto all'evoluzione macroeconomica e a manovre tributarie, escluse quelle antievasione/antielusione (17,9 miliardi, al netto di *una tantum*). Al contrario, il maggior gettito residuo ascrivito all'azione di contrasto all'evasione ed elusione si riduce, a sei mesi di distanza, di quasi un quarto (da 12,1 a 9,3 miliardi), quasi esclusivamente a causa del crollo (da 6,7 a 4,0 miliardi) degli effetti della *tax compliance*. Queste differenze, che non trovano spiegazione in sostanziali mutamenti del quadro 2007¹⁰, sembrano riflettere soprattutto le difficoltà di stima anche *ex post* dei recuperi di gettito evaso¹¹.

¹⁰ In realtà, un mutamento di prospettive era intervenuto e riguardava il rallentamento dell'economia: la crescita del Pil 2007, quantificata a consuntivo nell'1,5 per cento, era stimata a 1,9 a settembre 2007 (Relazione revisionale e programmatica). Tale decelerazione sembra recepita nella valutazione dell'extragettito operata dalla Ruef (14,9 miliardi, rispetto ai 15,9 di sei mesi prima); in realtà, la stima Ruef, al netto delle entrate *una tantum*, risulta oggettivamente più elevata della stima illustrata al Parlamento sei mesi prima (al lordo delle *una tantum*).

¹¹ Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008, p. 10.

Cause aumento del gettito erariale lordo dello Stato 2007: valutazioni a confronto
(in miliardi)

	<i>Relazione risultati lotta evasione</i> (ottobre 2007)	<i>Ruef</i> (marzo 2008)
Totale aumento stimato	25,5 (*)	27,2 (**)
Crescita PIL	15,9	14,9
Una tantum e fattori eccezionali	-5,5	0 *
Manovre permanenti stimate (escluso misure antielusione/evasione)	3,0	3,0
Residuo e <i>tax compliance</i>	12,1	9,3
- Misure antielusione/evasione manovra 2007	5,4	5,3
- Altro recupero di base imponibile/ <i>tax compliance</i>	6,7	4,0

(*): al lordo di prelievi *una tantum* e di fattori eccezionali.

(**): al netto di prelievi *una tantum* e di fattori eccezionali.

Fonte: MEF, *Relazione al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione* (ottobre 2007);

MEF, *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* (marzo 2008)

Le difficoltà riguardano, in particolare, l'identificazione e l'interpretazione del cosiddetto residuo, ossia dell'extragettito non riconducibile né all'evoluzione dell'economia né a sopravvenute modifiche normative. E interessano sia la valutazione a consuntivo degli effetti di manovre antievasione/antielusione, sia la misurazione del tasso di adempimento spontaneo dei contribuenti. Se ne ha una riprova allorquando, per spiegare, il recupero di base imponibile attribuito alla *tax compliance* (6,7 miliardi), nella Relazione del MEF sui risultati della lotta all'evasione si richiama l'andamento positivo di alcuni indicatori di *tax compliance* (l'accelerazione del gettito registrata in alcuni dei settori considerati a più alto rischio di evasione, come il comparto delle costruzioni, dei servizi immobiliari e del commercio) e l'effetto deterrenza riconducibile ad alcuni interventi specifici (come la chiusura temporanea degli esercizi commerciali per mancata emissione degli scontrini fiscali).

Sempre secondo la Relazione, sul fronte del contrasto all'evasione è stata posta in atto una riorganizzazione delle attività di controllo con risultati positivi sia in termini di attività di accertamento che di riscossione: a tal proposito si evidenziava come nei primi nove mesi del 2007 il numero dei controlli sostanziali equivalenti fosse aumentato del 34 per cento rispetto allo stesso periodo del 2006 e si stimava che la nuova struttura di riscossione avrebbe comportato nel 2007 un aumento nel gettito derivante dall'attività di accertamento e controllo di circa il 21 per cento.

I dati di consuntivo forniti dall'Agenzia delle entrate indicano che per l'intero anno 2007 i controlli effettivi sono in realtà aumentati del 16,3 per cento (da 429.378 a 499.367). Sulla base dei dati del rendiconto, poi, l'importo entrate da accertamento e controllo (al netto dei versamenti per il condono) risulta di 43.895 milioni in termini di accertamenti (-3.937

milioni e -8,23 per cento), ma di 4.275 milioni in termini di riscosso di competenza (+218 milioni e +5,39 per cento) e 6.902 milioni in termini di riscossioni totali (+1.122 milioni e +19,41 per cento). Si tratta di dati che sembrano evidenziare un minore rendimento dei controlli in termini di accertato, ma un miglioramento della loro qualità, espressa dall'aumento dell'indice di riscossione (dall'8,48 per cento del 2006 al 9,74 per cento del 2007). La notevole crescita del riscosso totale sembra a sua volta indicare l'accresciuta capacità di riscossione dei residui collegata al riordino del sistema di riscossione ed all'ormai consolidata operatività di Equitalia.

I dati del consuntivo trovano riscontro nei risultati resi noti dalla stessa Equitalia S.p.A.¹² nel corso del 2007 sul fronte del contrasto all'evasione da riscossione con il progressivo consolidamento della struttura organizzativa e grazie anche ai maggiori carichi affidati dai creditori negli ultimi due anni: le riscossioni da ruoli erariali e previdenziali sono cresciute del 51 per cento rispetto al 2006, per complessivi 5,4 miliardi, di cui 3,3 relativi ai ruoli erariali (Agenzie entrate e dogane) e 2,1 a quelli previdenziali (INPS e INAIL). Se si considerano anche gli incassi da ruoli di altri enti pubblici statali e locali, il totale delle riscossioni da ruolo sale a 6,7 miliardi. A parte la persistente necessità di un miglioramento della qualità dei ruoli stessi, va notato come nel 2007 non sia stato possibile utilizzare alcuni degli strumenti di riscossione coattiva introdotti nel corso del 2006 (decreti legge nn. 223 e 262), ed in particolare: la compensazione ruoli – rimborsi e la sospensione dei pagamenti di somme iscritte a ruolo di importo superiore a 10 mila euro da parte delle PP.AA. nei confronti dei soggetti morosi, misure per le quali non sono stati emanati i provvedimenti attuativi; la facoltà di accesso ai dati trasmessi all'Anagrafe tributaria dalle banche e dagli altri operatori finanziari, in quanto le procedure necessarie alla ricezione degli stessi sono state completate solo alla fine dell'anno. Invece l'ampliamento delle categorie di crediti pignorabili presso terzi ne ha consentito incassi più rapidi.

Gli elementi di cui si dispone – a cominciare dalla crescita dell'IVA ben al di sopra di quella dei consumi ad aliquote invariate – consentono di ritenere che ci troviamo effettivamente in presenza di risultati positivi correlati all'azione di contrasto dell'evasione, anche in termini di crescente adesione spontanea all'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti. Sulle dimensioni del maggior gettito dovuto a comportamenti più virtuosi da parte dei contribuenti sono state formulate, come si è visto, stime ufficiali che, pur nella loro

¹² *Relazione sulle attività svolte nel 2007*, febbraio 2008.

accuratezza, sono tuttavia soggette al limite di non poter distinguere quanta parte del maggior gettito non spiegato dalla crescita del PIL e dalle innovazioni legislative sia attribuibile alla maggiore adesione spontanea e quanta, invece, dipenda da inevitabili approssimazioni ed errori di stima. Di qui i rischi connessi all'eventuale utilizzo di un extra gettito così quantificato per finanziare nuovi e permanenti impegni di spesa.

D'altra parte, pur dando atto dei positivi risultati conseguiti in tema di contrasto all'evasione, si devono anche ribadire le preoccupazioni già espresse dalla Corte in sede di analisi della manovra per l'esercizio 2008¹³ in merito alle modifiche apportate dalla finanziaria 2008 (art. 1, commi 252–254) alle modalità di elaborazione e di applicazione degli studi di settore, che, a seguito delle innovazioni introdotte nel corso del 2007, sono venuti a perdere qualsiasi automatismo ai fini dell'accertamento. Si prevede infatti che, ai fini dell'accertamento, ricada sull'Agenzia delle entrate l'onere della prova per avvalorare l'attribuzione dei maggiori ricavi o compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica (INE). La stessa Agenzia, peraltro, con la circolare n. 5/E/2008, interpretando le nuove disposizioni in uno con quelle già dettate dal DL 81/2007, ha riconosciuto che non solo gli indicatori di normalità economica, ma gli stessi studi di settore, anche per la parte non influenzata dagli INE, rappresentano una presunzione semplice, dotata sì dei requisiti della gravità, della precisione e della concordanza, ma che, tuttavia, possono legittimare l'accertamento solo con l'apporto di ulteriori elementi che l'Ufficio dovrà acquisire e far valere in contraddittorio con il contribuente. Ciò va tanto più sottolineato in considerazione del fatto che, come si è prima visto, a fronte di un maggior gettito stimato ex ante per 1.600 milioni, l'effetto diretto di adeguamento operato direttamente dai contribuenti alle soglie di congruità degli studi a consuntivo risulta ridimensionato di oltre un terzo – ad un solo miliardo.

Preoccupanti passi indietro vanno paventati anche sul piano dell'organizzazione amministrativa, per gli effetti di incertezza e di conflittualità che si potrebbero manifestare con l'applicazione del nuovo regolamento del MEF¹⁴, che, nel mutare in Dipartimento delle finanze la denominazione del Dipartimento delle politiche fiscali, gli attribuisce poteri sia di coordinamento del Comitato guida - concepito come un vero e proprio canale di governo della macchina fiscale - sia di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. In altri termini, è concreto il rischio che il Dipartimento

¹³ Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2007.

¹⁴ D.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43.

finisca con l'interferire nella gestione delle Agenzie fiscali, che potrebbero così perdere la compiuta autonomia operativa e la conseguente piena responsabilità per i risultati conseguiti, con un ritorno, più o meno surrettizio, a vecchie logiche organizzative di tipo gerarchico - burocratico che prima la legge 358/1991 di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria e poi il decreto legislativo 300/1999 erano faticosamente riusciti a superare.

Né rassicurante appare la vicenda dell'assunzione da parte dell'Agenzia delle entrate di nuovo personale da destinare ai controlli, ma con il vincolo di utilizzare anche gli idonei di precedenti concorsi, quasi si trattasse del riconoscimento di diritti soggettivi di singoli e non già dall'attenta e severa ricerca di persone dotate di elevata professionalità ed attitudine ad operare nell'area dei controlli fiscali, non solo per moltiplicarli, ma anche e soprattutto per migliorarli.

2.4. La gestione delle entrate nel 2007

2.4.1. Evoluzione delle principali componenti delle entrate finali

Il dato caratterizzante del Rendiconto delle entrate finali 2007 è rappresentato dalla continuazione della crescita nominale degli accertamenti (+4,09 per cento e +19.628 milioni, da 480.043 a 499.671 milioni), in netto calo rispetto a quella dell'esercizio precedente (+11,11 per cento e +48.010 milioni), ma ben più elevata di quella modestissima dell'esercizio 2005 (+1,23 per cento). La contenuta dinamica delle entrate finali si spiega con quella delle entrate tributarie (+3,45 per cento), anch'essa fortemente ridimensionata rispetto a quella ben più rilevante dell'esercizio precedente (+13,63 per cento), e con la quasi stagnazione delle entrate extra tributarie (+1,28 per cento a fronte del +10,55 per cento dell'esercizio 2006). Un contributo molto positivo (+218,6 per cento e +4.200 milioni) è per converso venuto dalle entrate di Titolo III (grazie all'entrata straordinaria di circa 3,6 miliardi dovuta alla riduzione del capitale della SACE), che nell'esercizio precedente avevano, invece, fatto registrare un calo del 80,93 per cento, corrispondente, in valori assoluti, a -8.154 milioni.

Minore la differenza fra i due esercizi per ciò che riguarda la crescita delle riscossioni di competenza: +5,01 per cento nel 2007 (+21.465 milioni in valore assoluto) rispetto a +7,05 per cento del 2006. Il dato positivo è che il riscosso sia cresciuto più dell'accertato, diversamente dall'esercizio 2006, quando, invece, le stesse riscossioni erano, sì, aumentate in misura notevole, ma sensibilmente al di sotto dell'accertato. Con la conseguenza di una quota di accertamenti riscossi che nel 2007 risulta superiore a quella del 2006 (90,06 per cento rispetto a 89,27 per cento), ma comunque al di sotto della media degli anni precedenti (92,66 per cento nel

2005, 93,48 nel 2004 e ben 94,68 per cento nel 2004), tenendo tuttavia conto che si tratta di esercizi influenzati dai versamenti per il condono. Praticamente invariato il livello del riscosso residui al lordo del da versare degli esercizi precedenti (passato da 17.967 a 18.068), mentre va registrato un dato negativo – sia pure contenuto nei limiti di 126 milioni – per la riscossione dei residui al netto del da versare totale dell'esercizio precedente. E ciò, dopo la notevole riduzione del 2006 (-89,07 per cento, da 3.980 a 425 milioni).

Da notare, altresì, l'analogo aumento (tuttavia ad un livello inferiore a quello delle riscossioni) dei versamenti di competenza (+4,88 per cento, a fronte di +6,70 per cento per cento dell'esercizio precedente), l'aumento dei versamenti residui (+14,32 per cento, dopo la diminuzione del 10,89 per cento dell'esercizio 2006) e la conseguentemente più sostenuta crescita dei versamenti totali (+5,16 per cento e +22.106 milioni, da 428.289 a 450.395 milioni).

Il miglior andamento a livello di entrate finali delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto alle entrate tributarie e, in misura molto più contenuta, alle entrate di Titolo III, che ha più che compensato l'ulteriore riduzione della quota di accertamenti riscossi per le entrate extra tributarie (51,26 per cento, a fronte di 55,25 per cento del 2006, a sua volta inferiore a 63,43 per cento del 2005 ed a 69,18 per cento del 2004): a fronte di un aumento sia pure minimo dell'accertato (+1,28 per cento), infatti, per le entrate extra tributarie si registra una sensibile variazione negativa sia del riscosso di competenza (-6,05 per cento), sia dei versamenti di competenza (-6,14 per cento).

Per quanto riguarda le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, gli accertamenti, dopo il forte incremento dei due precedenti esercizi (+42,11 per cento nel 2005 e +71,60 per cento nel 2006) nel 2007 hanno fatto registrare un calo: -8,23 per cento, da 47.832 a 43.895 milioni. Anche se in misura percentuale largamente al di sotto di quella dei due esercizi precedenti, sono, invece, continuati ad aumentare sia le riscossioni che i versamenti di competenza, rispettivamente 5,39 per cento (rispetto a +49,40 del 2006 e +50,56 per cento del 2007) e 5,05 per cento (rispetto a +49,69 e +53,95 per cento), con la conseguenza di un miglioramento della quota di accertamenti riscossi (9,74 per cento rispetto a 8,48 per cento nel 2006). Ciò si spiega proprio in ragione del calo dell'accertato, posto che, essendo i controlli basati sull'analisi del rischio, un aumento rilevante del loro numero comporta necessariamente la contestazione di rilievi progressivamente meno sostenibili. Va altresì considerato che il miglioramento dell'indice di riscossione registrato nel 2005 (9,74 per cento a fronte di 9,19 del 2004) si spiegava, invece, anche con l'esaurirsi dell'effetto di svuotamento dovuto al condono, che, ovviamente, non ha più giocato negli anni successivi.

La quota dei residui riscossi al netto del “da versare” degli esercizi precedenti aumenta dal 2,43 al 3,76 per cento per cento del “da riscuotere” iniziale riaccertato, un risultato, questo, che risulta il più elevato dell’ultimo quinquennio (il massimo precedente era stato registrato nell’esercizio 2006) e che solo in parte si spiega con la contabilizzazione di un elevato importo di insussistenze (31.959 milioni), posto che nel 2006 le stesse insussistenze erano state di importo anche maggiore (-57.566 milioni, rispetto a riaccertamenti per +4.132 milioni nell’esercizio finanziario 2005).

Per quanto riguarda i residui, ne va evidenziato il miglioramento del tasso di riscossione sia al lordo che al netto del “da versare” degli esercizi precedenti (rispettivamente +52,41 e +97,20 per cento, a fronte di +13,06 e +29,84 per cento del 2006), ma con un significativo aumento del “da riscuotere residui” (da 38.827 nel 2006 a 48.738 milioni), dopo la riduzione che si era registrata nel precedente esercizio rispetto al 2005 (72.200 milioni) ed una riduzione del “da riscuotere competenza” (da 43.775 a 39.619 milioni). Analogo l’andamento del da versare, che fa registrare una riduzione nel totale (da 721 a 647 milioni) e nella componente residui (da 476 a 375 milioni), ma un aumento, invece, sia pure minimo, nella componente di competenza (da 246 a 272 milioni).

2.4.2. Analisi della crescita del gettito

Le variazioni delle entrate rispetto al 2006, sia in aumento che in diminuzione, sono riconducibili ad un numero piuttosto limitato di capitoli. Limitandoci a considerare il riscosso totale, a spingere le entrate sono stati otto capitoli che hanno fatto registrare un incremento, in valore assoluto, di oltre un miliardo di euro, per complessivi 37.653 milioni¹⁵: vi troviamo anzitutto +11.173 milioni dalla crescita dell'IRES (cap. 1024), +8.345 milioni da parte dell'IRE (cap. 1023), +6.439 di versamenti derivanti dall'IVA (cap. 1203), +3.462 milioni dai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato (cap. 4055), +3.407 milioni dal nuovo capitolo 3331 riguardante il versamento del fondo del TFR inoptato¹⁶, +2.217 milioni dall'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (cap. 1026), +1.515 milioni dal nuovo capitolo cap. 4574 relativo al versamento da parte di FINTECNA delle risorse finanziarie precedentemente assegnate al finanziamento della realizzazione del Ponte sullo stretto di Messina¹⁷ e +1.095 milioni dai proventi derivanti dalle lotterie nazionali ad estrazione istantanea (cap. 1810).

Come si vede, dei 37.653 milioni introitati sui suddetti otto capitoli, ben 25.957 milioni (corrispondenti al 68,94 per cento del totale), provengono dalle maggiori imposte IRES, IRE e IVA.; se si escludono i proventi straordinari relativi ai capitoli 4055 e 3331, per complessivi 6.868 milioni, le maggiori entrate derivanti dalle altre imposte prima indicate ammontano complessivamente a 4.827 milioni.

Altri dieci capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 500 e più di 100 milioni, per complessivi 2.327 milioni. Tra questi, i principali riguardano per 446 milioni le somme prelevate dai conti correnti di tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il MEF (cap. 3499), per 388 milioni i proventi delle attività di gioco (cap. 1804) e per 303 milioni somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria (cap. 3342). Nel complesso, quindi, i 18 capitoli con variazione positiva superiore a 100 milioni hanno contribuito ad aumentare le entrate finali per 39.980 milioni.

¹⁵ Altri dieci capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 500 e più di 100 milioni, per complessivi 2.327 milioni.

¹⁶ Versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile (UPB 6.2.2).

¹⁷ Versamento delle risorse finanziarie inerenti agli impegni assunti da Fintecna s.p.a. al fine della realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente (UPB 6.3.1).