

LE ENTRATE DELLO STATO

assume una rilevanza fondamentale, in quanto rappresenta il collettore di un insieme di informazioni inerenti alle unità immobiliari che lo compongono.

La bonifica delle superfici incoerenti consiste nella correzione degli errori commessi nel calcolo delle superfici catastali (ai sensi del d.P.R. n. 138 del 23 marzo 1998) delle unità immobiliari urbane. Essa si basa su una metodologia che definisce il rapporto anomalo fra superficie catastale e la superficie di controllo, calcolata a partire dalla superficie del vano medio per una determinata categoria catastale. Tale attività riveste particolare importanza, considerando che il metro quadrato è l'unità di misura commerciale e potrà, nel previsto processo di riforma, essere utilizzata in sostituzione dell'unità di consistenza attualmente in uso per le unità immobiliari abitative (vano catastale) o per le altre unità immobiliari a destinazione pubblica (metro cubo).

Al processo di riforma si coordina anche la revisione delle zone territoriali sulle quali si basano le quotazioni prodotte dall'Osservatorio dei valori immobiliari.

Nel secondo semestre 2014 e fino ai primi mesi del 2015, quando l'attività si è conclusa, sono state revisionate tutte le zone OMI (30.987), in quanto dopo circa un decennio il tessuto economico-urbanistico del territorio è mutato specie nelle zone in espansione. Sono state così perimetrate 27.430 zone (in riduzione rispetto a quelle originarie) superando il vincolo delle microzone comunali e ancorando i confini delle zone stesse ai perimetri delle particelle della cartografia catastale, e non più ai grafi stradali, garantendo in tal modo l'appartenenza univoca di ogni singola unità immobiliare ad una singola zona OMI.

Anche per il settore Territorio, l'Agenzia ha segnalato la grave incoerenza esistente tra i volumi di attività necessari e le risorse tecniche disponibili.

Ciò ha determinato necessariamente la riduzione dei volumi di dichiarazioni e istanze da controllare da parte degli uffici e la delocalizzazione, in ambito regionale o extra regionale, di alcune attività lavorabili da altre strutture (telelavoro).

Tali azioni hanno consentito di pianificare, in un arco temporale stimato in circa 24 mesi, l'espletamento delle attività di allineamento delle banche dati.

La mancata emanazione dei decreti attuativi per la riforma del Catasto fabbricati e gli effetti della già ricordata sentenza n. 37 del 2015 della Corte costituzionale, relativa agli incarichi dirigenziali, hanno fortemente condizionato le attività dell'anno 2015, e in particolare quella di Allineamento mappe, che in alcuni ambiti regionali ha accumulato un ritardo rispetto al programma.

Per quanto riguarda la costituzione dell'archivio dei fabbricati, lo stato di avanzamento delle attività è in linea con la programmazione.

Infine, relativamente alla bonifica delle superfici incoerenti, alcune modifiche nelle procedure di individuazione delle liste di immobili da controllare hanno portato ad una nuova programmazione delle attività che prevede lo svolgimento della maggior parte delle lavorazioni nell'anno 2016. In ogni caso l'esame del volume di unità immobiliari programmate, con eventuale bonifica, non dovrebbe discostarsi significativamente dal risultato atteso.

Va, peraltro, segnalato che l'Agenzia, a seguito della determinazione della superficie catastale, calcolata con riferimento alle disposizioni di cui al d.P.R. n. 138 del 23 marzo 1998, ha reso disponibile in visura dal mese di novembre del 2015 la superficie catastale per circa 57 milioni di unità immobiliari urbane relative a categorie ordinarie e dotate di planimetria. Tale elemento, che caratterizza l'unità immobiliare, è utilizzabile per finalità di carattere estimativo e commerciale e contribuisce, altresì, ad una migliore trasparenza del mercato immobiliare.

A completamento delle osservazioni sull'attività svolta nel settore catastale, si ritiene utile richiamare l'attenzione sul fenomeno degli immobili collabenti (categoria F/2), cioè di quelle

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

costruzioni che secondo la normativa catastale¹¹ sono caratterizzate da un notevole livello di degrado che ne determina una incapacità reddituale temporalmente rilevante.

In particolare, il citato comma 2 prevede che tali costruzioni, ai soli fini dell'identificazione, «possono formare oggetto di iscrizione in catasto, senza attribuzione di rendita catastale, ma con descrizione dei caratteri specifici e della destinazione d'uso». Per tali immobili sussiste quindi la possibilità e non l'obbligo dell'aggiornamento degli atti catastali.

Sulla base dei dati forniti dall'Agenzia delle entrate si è rilevato che nel periodo 2011-2015 il numero degli immobili collabenti esistenti sul territorio nazionale si è incrementato di oltre 174 mila unità, con una incidenza media rispetto al numero di fabbricati esistenti a fine 2015 dello 0,28 per cento. Analizzando i dati su base provinciale, si è rilevato che in alcuni ambiti provinciali l'incremento dei fabbricati collabenti risulta essere particolarmente elevato rispetto al numero di immobili esistenti, con differenze rispetto al dato medio nazionale che potrebbero non essere spiegate esclusivamente dall'effettivo degrado del patrimonio immobiliare o da fenomeni naturali insorti nel periodo considerato, ma che potrebbero sottendere anche comportamenti finalizzati all'esclusione degli immobili dal pagamento delle imposte. Va richiamata, pertanto, l'attenzione degli uffici interessati per una più specifica azione di controllo sul fenomeno.

Nella tavola che segue si espongono, a titolo indicativo, i dati relativi agli ambiti provinciali che presentano il maggiore incremento di collabenti nel periodo considerato.

TAVOLA 2.27

IMMOBILI COLLABENTI

Provincia	Unità in F/2 2011	Unità in F/2 2015	Totale 2015 Cat. A/10, B, C/1, D, E	Incremento 2015 Vs 2011	Incremento/Totale
Benevento	5.566	10.942	259.589	5.376	2,07
Frosinone	24.085	28.596	410.813	4.511	1,10
Foggia	3.188	9.996	679.060	6.808	1,00
Cuneo	4.597	12.003	870.155	7.406	0,85
Cosenza	8.913	15.188	798.600	6.275	0,79
Messina	7.739	11.495	693.237	3.756	0,54
Reggio Calabria	6.940	9.752	521.633	2.812	0,54
Brindisi	8.190	10.254	399.388	2.064	0,52
Lecce	7.004	10.319	810.880	3.315	0,41
Perugia	7.102	10.018	769.957	2.916	0,38
<i>Tutte le province</i>	<i>278.123</i>	<i>452.401</i>	<i>62.861.919</i>	<i>174.278</i>	<i>0,28</i>

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.3. I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'andamento dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel 2015 è riassunto nella tavola che segue, che riporta il totale complessivo dei controlli operati unitamente all'indicazione analitica di alcune delle attività più significative.

¹¹ Secondo quanto prevede l'art. 3, comma 2, del d.m. 2 gennaio 1998, n. 28, tali costruzioni, ai soli fini dell'identificazione, "possono formare oggetto di iscrizione in catasto, senza attribuzione di rendita catastale, ma con descrizione dei caratteri specifici e della destinazione d'uso".

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.28

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE

ATTIVITA'	Numero controlli eseguiti			
	2012	2013	2014	2015*
Controlli su importazioni	354.670	270.970	235.658	246.709
di cui: visita delle merci	166.794	140.175	131.628	136.090
Controlli su esportazioni	276.322	221.356	203.856	198.177
di cui: visita delle merci	62.753	52.528	45.755	42.623
Controlli attraverso gli scanner	40.310	42.799	37.762	41.442
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	239.240	249.171	234.274	235.775
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	763	715	650	582
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	5.334	4.831	4.335	4.007
Attività di verifica nel settore accise	42.675	44.378	43.152	43.375
Totale	1.431.736	1.430.164	1.374.602	1.437.131

*Dati provvisori

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel 2015 si è incrementato il numero complessivo dei controlli, che passano da 1,37 milioni nel 2014 a 1,44 milioni circa, (+4,5 per cento). L'incremento concerne i controlli sulle importazioni, il cui numero passa da 236 mila a 247 mila circa (+4,7 per cento), con una incidenza rispetto al numero totale dei controlli che si attesta sul 17,1 per cento. I controlli sulle esportazioni si riducono da 204 mila a 198 mila circa a (-2,8 per cento).

In aumento i controlli attuati attraverso gli *scanner*, che passano da 38 mila nel 2014 a 41 mila nel 2015 (+9,7 per cento).

I controlli sugli scambi extracomunitari *ex post* passano da 234 mila a 236 mila circa (+0,6 per cento).

Alla maggiore produzione realizzata si correla un sensibile incremento dei risultati finanziari conseguiti rispetto all'esercizio precedente, come emerge dai dati riportati nella tavola che segue. Nel 2015, infatti, gli esiti finanziari ammontano a 2,23 miliardi circa, a fronte di 1,66 miliardi nel 2014 (+34,3 per cento).

All'incremento hanno concorso i controlli doganali su scambi intracomunitari, i cui esiti sono passati da 961,8 a 1.363 milioni (+41,7 per cento), e in minor misura i controlli sul plafond scambi extra comunitari, che salgono da 74,9 a 103,8 milioni (+38,6 per cento). Al contrario in flessione risultano le altre tipologie di attività.

TAVOLA 2.29

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE - ESITI FINANZIARI

(in milioni)

ATTIVITA'	Esiti finanziari			
	2012	2013	2014	2015*
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	53,2	59,0	58,6	39,4
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	178,5	88,1	74,9	103,8
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	987,5	810,3	961,8	1.363,0
Attività di verifica nel settore accise	144,6	456,9	375,2	332,5
Totale	1.710,6	1.640,5	1.660,5	2.230,7

*Dati provvisori

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nella tavola che segue sono riportati i dati delle violazioni penali tributarie denunciate dall'Agenzia. Le violazioni rilevate nel 2015 diminuiscono drasticamente rispetto all'anno precedente, passando dalle 2.664 nel 2014 a 1.185 nel 2015, mentre il numero dei soggetti

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

denunciati si riduce da 734 a 716. La riduzione delle violazioni denunciate si concentra principalmente nel settore delle Dogane.

TAVOLA 2.30

AGENZIA DELLE DOGANE - VIOLAZIONI TRIBUTARIE PENALI CONSTATATE

	2012	2013	2014	2015
Soggetti denunciati	693	674	734	716
Totale violazioni accertate	1.592	1.628	2.664	1.185
<i>di cui:</i>				
Accise	230	240	221	204
Dogane	965	963	1.919	543
IVA Intracomunitaria e Nazionale	397	425	524	438

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

2.1.4. I controlli della Guardia di Finanza

Come per il passato, si riassumono in questa sede gli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza nel quinquennio 2011-2015 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA.

TAVOLA 2.31

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA

ATTIVITÀ	Numero interventi eseguiti				
	2011	2012	2013	2014	2015
Verifiche	30.153	28.107	17.678	16.237	15.939
Controlli	80.214	73.377	24.331	22.562	23.069
Altre verifiche e controlli	n. d.	n. d.	33.539	37.564	46.365
Controlli strumentali	769.625	655.336	546.640	525.928	514.308
- di cui su indici di capacità contributiva	44.257	37.551	25.574	23.645	23.976

*A partire dal 2013 le voci "verifiche" e "controlli" sono rendicontate esclusivamente ai fini di ILDD, e IVA mentre la voce "altre verifiche e controlli" comprende altri interventi quali dogane, accise, intracomunitarie, nuove partite IVA, controlli incrociati, ecc.
Fonte: Guardia di Finanza

In termini numerici emerge nel 2015, rispetto all'anno precedente, una flessione delle "verifiche", che passano da 16.237 a 15.939 (-1,8 per cento), e dei "controlli strumentali", che si riducono da 525.928 a 514.308 (-2,2 per cento), mentre si incrementano i "controlli", da 22.562 a 23.069 (+2,2 per cento) e le "altre verifiche e controlli" che passano da 37.564 a 46.365 (+23,4 per cento).

In termini quantitativi ne deriva complessivamente una sostanziale stabilità del volume di produzione destinato al contrasto dell'evasione.

Quanto alle indagini finanziarie eseguite, anche per la Guardia di Finanza, come già si è rilevato per l'Agenzia delle entrate, appare sempre limitato e complessivamente in decremento rispetto all'anno precedente il ricorso a tale mezzo investigativo.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.32

INDAGINI FINANZIARIE SVOLTE DALLA GUARDIA DI FINANZA

Anno	Numero contribuenti sottoposti ad indagine fiscale	Numero altri soggetti coinvolti	Numero Totale Indagini finanziarie autorizzate	Numero Indagini finanziarie completate	Maggiori imponibili determinati (in milioni)
2011	2.264	4.194	6.458	6.458	6.027
2012	2.523	6.714	9.237	9.237	7.203
2013	2.936	2.770	5.706	5.706	5.765
2014	2.923	3.899	6.822	6.822	6.557
2015	2.753	4.038	6.791	6.791	5.771

Fonte: Guardia di Finanza

Ai fini di una possibile valutazione della proficuità potenziale delle indagini svolte nell'anno, nella tavola che segue si espongono gli esiti finanziari più direttamente misurabili¹² dell'attività svolta dal Corpo. Dai dati emerge nel 2015 un relativo aumento, rispetto all'anno precedente, della proficuità potenziale delle "verifiche", che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante. L'incremento concerne solo i rilievi ai fini delle imposte sui redditi (da 54,3 miliardi nel 2014 si è passati a 59,3, corrispondente a +9,3 per cento), mentre per l'IVA si registra una flessione (da 5,5 miliardi nel 2014 si è passati a 4,5 miliardi nel 2015, corrispondente a -17,8 per cento). Anche per i "controlli" si registra un andamento contrastante dei risultati, che per le imposte sui redditi crescono da 1,2 a 1,4 miliardi, corrispondente a +12,4 per cento, mentre ai fini IVA diminuiscono da 414,8 a 247 milioni, corrispondente a -40,5 per cento.

Sensibile e coerente con l'aumento numerico dei prodotti realizzati, l'incremento degli esiti finanziari delle "altre verifiche e controlli e comune ai due settori impositivi considerati: per le imposte sul reddito si passa da 48,9 milioni nel 2014 a 385,6 milioni nel 2015 (+ 789 per cento), mentre per l'IVA si passa da 27,8 milioni a 148,7 milioni (+534,9 per cento).

TAVOLA 2.33

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – ESITI FINANZIARI

	2012		2013		2014		2015	
	Imposte dirette	IVA						
Verifiche sostanziali	55.364,6	4.621,5	50.562,5	4.664,6	54.265,2	5.527,8	59.331,3	4.544,0
Controlli	773,8	161,9	1.157,1	205,6	1.246,8	414,8	1.401,9	247,0
Altre verifiche e controlli			382,9	129,4	48,9	27,8	385,6	148,7

Fonte: Guardia di Finanza

Nella tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali relative ai settori delle imposte sui redditi e dell'IVA, risultanti dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di Finanza nel periodo 2010-2015.

¹² Gli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Guardia di Finanza sono da intendersi quali funzioni svolte per individuare una maggiore base imponibile accertabile e riguardano l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi, aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.34

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE NEI SETTORI DELLE IMPOSTE SUI REDDITI E DELL'IVA

	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione % 2015 - 2014
Soggetti denunciati	12.030	11.769	12.726	13.062	13.665	4,6
di cui: in stato di arresto	175	178	202	146	104	-28,8
Totale violazioni accertate	11.581	13.170	13.401	17.802	14.633	-17,8
di cui:						
Emissione fatture per operazioni inesistenti	1.981	2.123	2.047	2.068	2.173	5,1
dichiarazione fraudolenta	3.627	3.713	3.729	3.875	3.617	-6,7
Dichiarazione infedele	1.264	1.450	1.617	1.850	1.986	7,4
Omessa dichiarazione	2.097	2.597	2.903	3.339	3.743	12,1
Occultamento / distruzione documenti contabili	2.048	2.220	1.967	1.656	1.890	14,1
omesso versamento IVA	402	519	534	533	507	-4,9
indebita compensazione	162	190	173	177	214	20,9
omesso versamento di ritenute certificate		200	223	239	275	15,1
sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte		176	208	190	228	20,0

Fonte: Guardia di Finanza

Il numero dei soggetti denunciati per violazioni penali tributarie nel 2015 fa registrare un lieve incremento rispetto all'anno precedente, passando da 13.062 a 13.665 (+4,6 per cento), mentre diminuisce da 146 a 104 (-28,8 per cento) il numero dei soggetti denunciati in stato di arresto.

In flessione il numero complessivo delle violazioni rilevate, che da 17.802 del 2014 passa a 14.633 nel 2015 (-17,8 per cento).

In crescita rispetto all'anno precedente (+5,1 per cento) e sostanzialmente stabile nel corso dell'intero quinquennio il numero di violazioni relativo a emissione di fatture per operazioni inesistenti (2.173 casi nel 2015 con una media nel quinquennio di 2.078 casi l'anno).

In flessione le violazioni per dichiarazione fraudolenta, mentre risultano in crescita nel 2015 le violazioni per infedele dichiarazione e per omessa dichiarazione.

Relativamente all'attività della Guardia di Finanza ai fini della prevenzione e repressione dei fenomeni del contrabbando e delle contraffazioni svolta, si evidenziano qui di seguito i risultati conseguiti distintamente per le aree tematiche delle frodi doganali e del contrabbando, nonché nel settore della contraffazione.

Per quanto attiene il settore delle frodi doganali, si è incrementato il numero degli interventi, che sono passati da 7.040 nel 2014 a 8.411 nel 2015 (+19,5 per cento), nonché il numero di violazioni constatate, che si è innalzato da 7.006 nel 2014 a 8.455 nel 2015 (+20,7 per cento), mentre il numero dei soggetti denunciati si è ridotto, passando da 6.744 nel 2014 a 5.885 nel 2015 (-12,7 per cento).

TAVOLA 2.35

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
FRODI DOGANALI

	2013	2014	2015
Numero interventi	5.399	7.040	8.411
Soggetti denunciati all'A.G.	4.859	6.744	5.885
Violazioni	5.420	7.006	8.455

Fonte: Guardia di Finanza

LE ENTRATE DELLO STATO

Relativamente al contrabbando di tabacchi, dal confronto tra i risultati del 2015 e quelli dell'anno precedente emerge un notevole incremento del fenomeno. Infatti, rispetto al 2014 si evidenzia un quantitativo maggiore dei tabacchi sequestrati, passati da 201.336 tle a 274.434 tle.

TAVOLA 2.36

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
SEQUESTRO TABACCHI LAVORATI

	2013	2014	2015
TLE sequestrati Kg	118.889	201.336	274.434
di cui contraffatti	295	2.067	28.628
di cui Cheap white	95.565	93.977	156.454

Fonte: Guardia di Finanza

In merito al contrasto delle attività di contraffazione i risultati operativi del 2015 mettono in evidenza una ripresa del numero degli interventi, passati da 9.600 nel 2014 a 11.080 e del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da 8.413 nel 2014 a 9.416.

In notevole crescita i prodotti contraffatti sequestrati che, da 291 milioni circa nel 2014, sono divenuti quasi 394 milioni nel 2015.

TAVOLA 2.37

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
PREVENZIONE E REPRESSIONE NEL SETTORE DELLA CONTRAFFAZIONE

	2012	2013	2014	2015
Interventi	13.019	11.409	9.578	11.080
Persone denunciate all'A.G.	10.572	9.445	8.413	9.416
Prodotti sequestrati	105.169.133	130.057.541	290.652.753	393.802.147

Fonte: Guardia di Finanza

2.1.5. L'attività antifrode

Come per il passato, specifiche considerazioni si formulano relativamente all'attività che le diverse Amministrazioni svolgono ai fini del contrasto alle frodi in materia di IVA e alle sottofatturazioni.

In proposito l'Agenzia delle dogane, la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle entrate hanno riferito sugli esiti dell'attività antifrode svolta con riferimento, in particolare, al contrasto alle *frodi carosello* e alle false fatturazioni interne (violazioni della normativa comunitaria e nazionale in materia di IVA), nonché ai risultati finanziari dei controlli connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria.

Dall'analisi degli elementi informativi forniti dall'Agenzia delle dogane, si rileva, per quanto attiene agli aspetti quantitativi, un forte decremento del numero delle false fatturazioni constatate nel 2015, che passano da 4.697 nel 2014 a 2.546 nel 2015 (-45,8 per cento) e una relativa flessione dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria, che passano da 2.207 nel 2014 a 2.191 nel 2015 (-0,7 per cento).

In ordine ai risultati finanziari, nel 2015 si è verificato un sensibile incremento rispetto all'anno precedente dei maggiori diritti accertati nell'ambito dell'attività antifrode che, considerati complessivamente, passano da 1,7 a 2,2 miliardi circa (+34,3 per cento).

L'incremento è riferibile, in particolare, al contrasto delle *frodi carosello* e delle false fatturazioni interne nonché alle altre frodi. Al contrario, in lieve flessione si presentano i risultati finanziari connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.38

ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI
ESITI FINANZIARI

<i>(in milioni)</i>				
	2012	2013	2014	2015
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode ⁽¹⁾	1.710,6	1.640,5	1.660,5	2.230,7
<i>di cui:</i>				
Frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria) ⁽²⁾	987,5	810,3	961,8	1.363,0
Altre frodi ⁽³⁾	723,1	830,2	698,7	867,7
Risultati finanziari dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria ⁽⁴⁾	198,2	241,7	157,8	154,3
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria ⁽⁵⁾	vecchie modalità di calcolo	1.524	2.522	12.258
	nuove modalità di calcolo	2.078	2.080	2.207
Numero false fatturazioni ⁽⁶⁾	3.766	3.488	4.697	2.546

⁽¹⁾ Importi riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito all'attività di accertamento e controllo.

⁽²⁾ Importi riferiti ai maggiori diritti accertati in materia di IVA intracomunitaria e nazionale.

⁽³⁾ Importi riferiti agli altri maggiori diritti accertati, non compresi nel rigo precedente (controlli in materia di accise, violazioni normativa *plafond*, ecc.).

⁽⁴⁾ Importi riferiti all'ammontare dei relativi maggiori diritti constatati derivante dal totale dei controlli eseguiti nei confronti di società che hanno inviato e/o ricevuto richieste di assistenza e/o cooperazione.

⁽⁵⁾ Dati riferiti al totale dei controlli eseguiti nei confronti di società che hanno inviato e/o ricevuto richieste di assistenza e/o cooperazione e l'ammontare dei relativi maggiori diritti constatati.

⁽⁶⁾ Casi di sotto fatturazione per i quali nella dichiarazione doganale e nelle fatture allegate alla bolletta sono stati riportati valori non veritieri.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Per quanto attiene all'attività antifrode della Guardia di Finanza, i dati mettono in luce una flessione del numero di controlli connessi a collaborazione internazionale, che passano da 2.092 nel 2014 a 1.767 nel 2015 (-15,5 per cento). Si incrementano, viceversa, i risultati finanziari dell'attività antifrode, che passano da 16,9 miliardi nel 2014 a 18,3 miliardi nel 2015 (+8,4 per cento).

TAVOLA 2.39

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA

	2012	2013	2014	2015
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	1.956	1.605	2.092	1.767
Risultati finanziari attività antifrode* <i>(in milioni)</i>	13.536	14.485	16.902	18.324

* Violazioni all'art. 8 del DL 74 del 2000 inerenti all'emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti.

Fonte: Guardia di Finanza

Da ultimo si riportano i dati dell'Agenzia delle entrate relativi all'attività anti frode, svolta dall'Ufficio centrale antifrode e dagli Uffici antifrode regionali. Anche nel 2015 si presenta in contenuta flessione il numero delle indagini fiscali svolte, che passano da 454 nel 2014 a 360 nel 2015 (-20,7 per cento), mentre si registra una forte crescita dei maggiori imponibili constatati ai fini delle imposte sui redditi, che passano da 481 milioni nel 2014 a 8,4 miliardi nel 2015, e una significativa crescita anche delle maggiore IVA constatata.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.40

RISULTATI FINANZIARI ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	2012	2013	2014	2015
N. Indagini fiscali (Verifiche e accessi mirati)	527	474	454	360
	<i>(in milioni)</i>			
Maggiore imposta IVA constatata	804	781	384	457
Maggiore imponibile Imposte dirette.	1.639	1.312	481	8.359
Maggiore imponibile IRAP	1.343	1.238	349	493
Ritenute	111	73	0,6	327

Fonte: Agenzia delle entrate

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse**3.1. La tassazione degli immobili**

Nel sistema tributario italiano, il prelievo sugli immobili presenta un quadro articolato che investe vari profili sia a livello erariale che locale. Vi sono ricomprese imposte sul reddito, sul patrimonio, sui servizi, sugli atti di trasferimento e sui contratti di locazione. Imposte che, peraltro, sono differenziate in relazione alla tipologia dei soggetti coinvolti (persone fisiche, esercenti o meno attività professionale, e persone giuridiche) ed alla destinazione degli immobili tassati (abitazioni, fabbricati ad uso strumentale, ...).

Nel 2015, il prelievo complessivo ha quasi toccato i 44 miliardi (2,7 per cento in quota del Pil), offrendo un significativo contributo (l'8,9 per cento) al totale delle entrate tributarie della Pubblica amministrazione (tavola 3.1). L'evoluzione del gettito ha segnato nell'ultimo quinquennio una decisa accelerazione, di pari passo con l'esplosione della componente relativa alla tassazione patrimoniale (+173 per cento, fra IMU e TASI), nonostante il ridimensionamento di quella reddituale (interessata dall'esenzione dell'abitazione principale e dall'introduzione di un sistema di tassazione agevolata, come la cedolare secca sugli affitti) e la concomitante flessione del prelievo sui trasferimenti, la cui base imponibile ha risentito della crisi economica.

Tali risultati sono il frutto delle ripetute modifiche che hanno interessato pressoché tutte le forme di prelievo del settore. In particolare, per quanto riguarda la componente legata alla proprietà immobiliare, il 2012 si è aperto con il passaggio dall'ICI all'IMU (che ha sancito la reintroduzione del prelievo sulla prima casa, abolito quattro anni prima). Nel 2013 l'IMU viene abrogata limitatamente alle abitazioni principali non di lusso. Ma subito dopo, a partire dal 2014, il prelievo sulla prima casa si ripropone con la TASI che, pur evocando una sorta di generico corrispettivo per i servizi comunali forniti all'intera collettività, non si discostava sostanzialmente dall'ICI e dall'IMU. Passano altri due anni e, alla fine del 2015, la legge di stabilità 2016 torna ad escludere la prima casa da ogni prelievo sulla proprietà.

Almeno fino al 2015, insomma, il legislatore è sembrato conformarsi alle indicazioni della teoria economica, secondo cui, nell'ottica del decentramento fiscale, le imposte sulla casa presentano le caratteristiche ideali di un tributo locale: rispondono al principio del beneficio (chi paga l'imposta può mettere in relazione l'entità del prelievo con le proprie valutazioni circa i servizi forniti dall'ente); presentano rischi relativamente contenuti di concorrenza fiscale; forniscono un gettito relativamente stabile nel tempo. Una tendenza non alterata - se non sotto il profilo della complessità dell'impianto normativo - da decisioni, anche esse ripetutamente modificate, intese a far affluire parte del gettito sulla proprietà immobiliare a livelli di governo diversi da quello comunale.

La distribuzione del gettito derivante dalla tassazione degli immobili riflette le scelte operate dal legislatore: nell'arco di cinque anni, la quota destinata al finanziamento dei Comuni è cresciuta di oltre venti punti (dal 28 per cento al 49 per cento del 2015); le imposte patrimoniali hanno finito per raddoppiare il loro peso sulle entrate tributarie complessive degli Enti locali (il 58,5 per cento, rispetto al 29,4 per cento del 2011), concorrendo in maniera decisiva al progressivo aumento del grado di autonomia dei Comuni italiani; il gettito di competenza erariale, per contro,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

pur registrando una sostanziale invarianza in termini assoluti (poco più di 22 miliardi), segnala un ridimensionamento (di circa mezzo punto) del contributo al complesso delle entrate tributarie statali.

TAVOLA 3.1

IL PRELIEVO SUGLI IMMOBILI PER TIPOLOGIA IMPOSITIVA E LIVELLI DI GOVERNO

(miliardi di euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Tipologia impositiva</i>						
Imposte sui redditi ^(a)	9,4	8,2	6,4	7,1	7,2	7,0
Imposte sul patrimonio ^(b)	9,2	9,2	23,8	20,4	19,3	20,4
Imposte sui servizi ^(c)					4,6	4,7
Imposte sui trasferimenti ^(d)	13,1	12,9	9,8	8,7	8,9	8,8
Imposte sulle locazioni ^(e)	1,2	1,8	2,0	2,5	2,6	3,0
Totale	32,9	32,1	42,0	38,7	42,6	43,9
<i>in % del Pil</i>	2,1	2,0	2,7	2,4	2,6	2,7
<i>in % delle entrate tributarie della P.A.</i>	7,2	6,9	8,6	8,0	8,7	8,9

Livelli di governo

Stato	23,7	22,9	26,3	22,3	22,5	22,6
<i>in % delle entrate tributarie dello Stato</i>	6,0	5,8	6,5	5,5	5,6	5,3
Comuni	9,2	9,2	15,7	16,4	20,1	21,3
<i>in % delle entrate tributarie dei Comuni</i>	44,6	29,4	44,8	50,3	53,3	58,5

^(a) Irpef, Ires; ^(b) ICI/IMU; ^(c) TASI;^(d) IVA, registro, bollo, ipocatastali, successioni e donazioni; ^(e) registro e bollo/cedolare secca.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze, ISTAT, RGS (SIOPE) - per il 2015, dati provvisori.

Il confronto internazionale consente di evidenziare come nel nostro Paese le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare e sulle transazioni finanziarie e immobiliari rappresentino una quota significativa del prelievo gravante complessivamente sugli *asset* patrimoniali (tavola 3.2). Nel primo caso, in particolare, le imposte corrisposte da proprietari/occupanti degli immobili registrano fra il 2011 e il 2014 più che un raddoppio in termini di Pil (dallo 0,6 per cento all'1,24 per cento), riducendo in misura rilevante la distanza che ci separava dai paesi europei. Si tratta, come si è anticipato, di un risultato correlato alle rilevanti novità introdotte nel 2012, con l'introduzione dell'IMU e l'assoggettamento a prelievo anche sulla prima casa, in precedenza esentata dall'ICI.

TAVOLA 3.2

IL PRELIEVO SUL PATRIMONIO MOBILIARE E IMMOBILIARE IN ITALIA E IN EUROPA (2014)

(in percentuale del Pil)

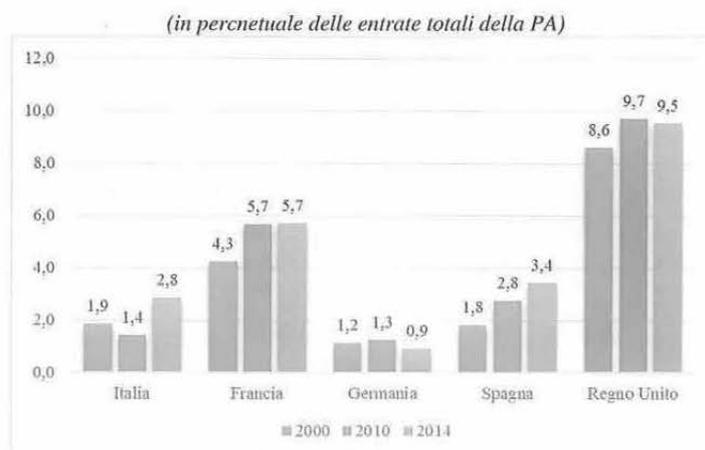
	Italia (2011)	Italia (2014)	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
In complesso (patrimonio finanziario e immobiliare)	2,20	2,55	3,89	0,87	2,32	4,11
<i>di cui:</i>						
Imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare	0,60	1,24	2,58	0,34	1,15	3,11
Imposte su successioni e donazioni	0,03	0,04	0,48	0,19	0,25	0,22
Imposte sulle transazioni finanziarie e immobiliari	1,02	1,13	0,59	0,32	0,60	0,79

Fonte: elaborazione Corte dei conti su database OCSE - <http://stats.oecd.org/>

LE ENTRATE DELLO STATO

Nel sistema tributario italiano continua, invece, a mantenersi contenuta l'incidenza delle imposte immobiliari sul totale delle entrate della P.A. (2,8 per cento nel 2014, a fronte del 3,4 per cento della Spagna, 5,7 per cento della Francia e 9,5 per cento del Regno Unito) (grafico 3.1).

GRAFICO 3.1
INCIDENZA DEL PRELIEVO SUGLI IMMOBILI⁽¹⁾; ITALIA VS EUROPA



⁽¹⁾ Imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su database OCSE - <http://stats.oecd.org/>

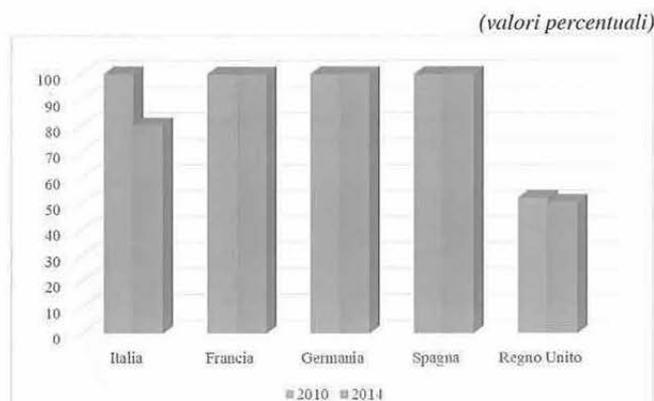
Come pure, resta decisamente inferiore nel nostro Paese l'incidenza del prelievo sulle successioni e donazioni, con uno 0,04 per cento in termini di Pil che oscilla fra un quinto e un dodicesimo del gettito registrato allo stesso titolo da altri paesi europei.

Nei sistemi tributari internazionali, la tassazione degli immobili riveste un ruolo rilevante per i governi locali. Imposte di natura ricorrente, in particolare, risultano previste nel 2014 in ventisette su trentaquattro paesi dell'area OCSE. Un confronto limitato ai principali Paesi europei consente di sottolineare le trasformazioni registrate dal nostro sistema nell'ultimo quinquennio (grafico 3.2): se nel 2010 (prima, dunque, dell'intervento riformatore associato all'IMU) l'intero gettito delle imposte ricorrenti sugli immobili risultava appannaggio dei governi locali (Comuni, essenzialmente), nel 2014, invece, un quinto di tale gettito era riservato all'Erario. Una distribuzione, dunque, che in passato risultava assimilabile a quella di Francia, Germania e Spagna e che di recente appare invece più vicina a quanto è dato rilevare per il Regno Unito. In questo contesto, l'intervenuta abolizione della TASI comporterà un ulteriore avvicinamento alla realtà distributiva inglese in uno con il ridimensionamento delle entrate proprie di pertinenza degli enti locali e con una sostanziale riduzione della loro autonomia impositiva.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

GRAFICO 3.2

QUOTA DELLE IMPOSTE IMMOBILIARI RICORRENTI DI PERTINENZA DEGLI ENTI LOCALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su database OCSE - <http://stats.oecd.org/>

Pur in presenza di un livello e di una dinamica significativi, il sistema di tassazione degli immobili assicura risultati inferiori rispetto al gettito potenziale che ci si attenderebbe sulla base delle evidenze catastali e dell'impianto normativo vigente. Anche il segmento immobiliare, infatti, risente di fenomeni di evasione e di erosione della base imponibile. Fenomeni che determinano rilevanti vuoti di gettito, producono forti distorsioni distributive nella platea dei contribuenti e, non da ultimo, incidono notevolmente sui sistemi di perequazione fiscale basati su trasferimenti statali ai Comuni, che finiscono per premiare gli enti locali che tollerano la presenza di evasione fiscale.

Un'indicazione della rilevanza di tali fenomeni si ricava dalle recenti stime effettuate in ambito MEF¹³, sia pure limitatamente alle principali imposte relative alla proprietà immobiliare (IMU e TASI). Confrontando la base imponibile potenziale e il gettito potenziale, desunti dai dati degli archivi catastali, con il gettito effettivamente riscosso - opportunamente standardizzato per tener conto delle esclusioni, esenzioni e deduzioni previste dalla stessa normativa tributaria - si perviene a quantificare il *tax gap*: un fenomeno che comprende il "vuoto" prodotto non solo dall'evasione ma anche dai trattamenti agevolativi (in materia di base imponibile e di aliquota) previsti dalla normativa erariale e locale.

I risultati ottenuti (tavola 3.3) consentono di evidenziare come, nel triennio analizzato, le perdite di base imponibile riconducibili a fenomeni erosivi ed evasivi siano prossime ai 700 miliardi (fra il 15 per cento e il 29 per cento della base imponibile potenziale), con ricadute pesantissime in termini di gettito: da poco più di 4 miliardi negli anni (2012 e 2014) in cui l'imposizione patrimoniale colpiva anche la casa di abitazione, ai 5,5 miliardi del 2013, in cui la prima casa era esclusa dall'IMU.

¹³ Dipartimento delle Finanze-Agenzia delle entrate, *Gli immobili in Italia*, 2015.

LE ENTRATE DELLO STATO

IL TAX GAP IMMOBILIARE^(a)

TAVOLA 3.3

	(in miliardi)		
	2012 ^(b) (IMU)	2013 ^(b) (IMU)	2014 ^(b) (IMU/TASI)
Perdita di base imponibile	647,5	770,8	
- in % imponibile potenziale ^(b)	15,0	29,4	
Perdita di gettito	4,2	5,5	4,3
- in % gettito potenziale ^(b)	18,4	28,1	22,6

^(a) Per *tax gap* immobiliare si intende la differenza fra quanto i contribuenti dovrebbero potenzialmente versare, sulla base dei dati contenuti negli archivi catastali e della normativa vigente, e quanto viene effettivamente versato

^(b) Esclusi terreni, aree fabbricabili, fabbricati rurali strumentali e, limitatamente al 2013, anche le abitazioni principali

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze - Agenzia delle entrate (Gli immobili in Italia, 2015)

La portata dei trattamenti agevolativi relativi alla tassazione immobiliare emerge, d'altra parte, da ulteriori indicazioni.

La prima, pur risalendo al 2011, risulta ancora molto significativa. Il Gruppo di lavoro MEF incaricato di monitorare il fenomeno dell'erosione fiscale¹⁴ ha rilevato l'esistenza di quasi 150 trattamenti agevolativi in materia di tassazione immobiliare (circa un quinto delle agevolazioni complessivamente censite), responsabili di un vuoto di gettito prossimo a 77 miliardi (quasi il 30 per cento dell'impatto finanziario complessivo). Si tratta di deroghe alla tassazione "ordinaria" che assumono le forme più disparate: dalla pura e semplice esenzione, all'abbattimento di imponibile; dalle riduzioni di aliquote, alla previsione di regimi sostitutivi. Che investono i diversi aspetti del prelievo sugli immobili: da quello concernente le imposte sui redditi delle persone fisiche (in cui primeggiano le detrazioni accordate a fronte di spese di ristrutturazione edilizia e per il risparmio energetico), a quello relativo alla determinazione dell'imponibile (basato su inadeguati valori di rendita catastale) del prelievo sulla proprietà, sui redditi e sui trasferimenti immobiliari. Deroghe che, infine, condizionano sia il gettito erariale che quello locale. Un fenomeno, d'altra parte, che negli ultimi anni ha registrato una significativa estensione, anche a sostegno di obiettivi di emersione di base imponibile sottratta a tassazione (si veda il Riquadro "La cedolare secca sugli affitti").

TAVOLA 3.4

TRATTAMENTI AGEVOLATIVI IN MATERIA DI TASSAZIONE IMMOBILIARE

Tipologie di agevolazioni	Numero	Impatto finanziario (milioni euro)
Misure per la casa a favore delle persone fisiche	21	9.489
Misure che legano l'imponibile alla rendita catastale	10	59.330
Misure in materia di bollo, registro, ipocatastali, successioni e donazioni	100	4.015
Misure relative a tributi comunali	19	4.028
In complesso	150	76.862

Fonte: MEF - Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, Relazione finale, 2011

Non meno significativa risulta la seconda indicazione, che prefigura un ridimensionamento dei livelli di erosione che affliggono l'imponibile immobiliare. Ci si riferisce alle previsioni della

¹⁴ MEF - Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, *Relazione finale*, 2011.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

legge 11 marzo 2014, n. 23 che, nel perseguire il generale obiettivo di un *“sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita”*, ha delegato il Governo ad attuare in tutto il territorio nazionale una revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati (art. 2). In particolare, nel fissare i *“principi e criteri direttivi”*, il legislatore ha sottolineato anche la necessità di fare *“riferimento ai rispettivi valori normali, approssimati dai valori medi ordinari, espressi dal mercato”* nella determinazione dell'imponibile patrimoniale. E, corrispondentemente, ai fini della tassazione reddituale, *“qualora non vi sia un consolidato mercato delle locazioni, applica ai valori patrimoniali specifici saggi di redditività desumibili dal mercato”*. Nel prossimo quinquennio¹⁵, dunque, il prelievo sugli immobili sembra destinato a subire rilevanti modifiche, alla ricerca di un diverso equilibrio fra nuove forme di determinazione della base imponibile e nuove aliquote d'imposta, nel rispetto del principio dell'invarianza del gettito¹⁶.

Riquadro - La cedolare secca sugli affitti

La cedolare secca sugli affitti - regime di tassazione sostitutivo dell'IRPEF, in vigore dal 2011 - consente al contribuente titolare di redditi da locazione immobiliare ad uso abitativo di optare per un prelievo proporzionale, con aliquota ordinaria del 21 per cento, in alternativa alla progressività dell'IRPEF e delle relative addizionali comunale e regionale¹⁷.

Il nuovo istituto intendeva rispondere a due obiettivi: allineare la tassazione del risparmio investito in immobili rispetto a quello impiegato in attività finanziarie e, soprattutto, ridurre l'area di evasione dei redditi da locazione immobiliare.

I vantaggi della cedolare secca sono correlati al livello del reddito complessivo del locatore: tanto più è alto, tanto maggiore risulterà il risparmio fiscale derivante dall'opzione per il regime di tassazione sostitutivo.

Al momento della sua introduzione, se ne ipotizzava la sostanziale neutralità sul livello del gettito derivante complessivamente dalla tassazione dei redditi da locazione: le maggiori entrate che sarebbero state ottenute a seguito dell'emersione di base imponibile non dichiarata¹⁸, avrebbero compensato la perdita di gettito IRPEF (nonché di registro e bollo) derivante dal minor prelievo subito dai contribuenti che, già assoggettati alla tassazione ordinaria, avrebbero optato per l'applicazione della cedolare secca.

Dopo un avvio di gran lunga al di sotto delle aspettative (675 milioni il gettito 2011, a fronte di una previsione di 2,7 miliardi) il nuovo istituto ha registrato una crescente espansione. Come si rileva da prospetto seguente, nell'arco di un quinquennio, sono triplicati sia gli introiti, fino agli oltre 2 miliardi del 2015, sia i locatori optanti (dai 483 mila iniziali a 1,426 milioni del 2015).

¹⁵ La legge delega prevedeva che il piano operativo delle attività da porre in essere per l'intero processo di riforma fosse articolato su un orizzonte temporale di 5 anni. E' da considerare, tuttavia, che in materia di riforma del catasto la delega è stata attuata solo con riferimento alla composizione, alle attribuzioni e al funzionamento delle Commissioni censuarie (d.lgs. n. 198/2014).

¹⁶ Fra i principi e criteri direttivi, la legge delega fissava anche l'esigenza di *“garantire l'invarianza del gettito delle singole imposte il cui presupposto e la cui base imponibile sono influenzati dalle stime di valori patrimoniali e rendite, a tal fine prevedendo, contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori, la modifica delle relative aliquote impositive, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, finalizzate ad evitare un aggravio del carico fiscale, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti e all'imposta municipale propria (IMU)”*. Va, tuttavia, rilevato che sulle modalità di applicazione del principio di invarianza del gettito permangono differenze significative fra chi, a livello istituzionale, ritiene che esso vada garantito su base nazionale e chi, invece, sostiene che l'invarianza debba essere assicurata a livello di ciascun Comune. Divergenze che hanno avuto un ruolo non secondario nella mancata attuazione della delega in materia.

¹⁷ A favore degli optanti sono altresì previste: i) l'esenzione dal pagamento delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione e ii) l'aliquota ridotta - inizialmente fissata al 19 per cento, poi portata al 15 per cento dal 2013 e, infine ulteriormente abbassata al 10 per cento per il periodo 2014-2017 - relativamente ai contratti di locazione a canone concordato stipulati nei Comuni ad alta tensione abitativa o con carenza di disponibilità abitative. Peraltro, per tutta la durata di adesione al regime è sospesa la facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone di locazione.

¹⁸ Nella Relazione tecnica al d.lgs. n. 23 del 2011, istitutivo della cedolare secca, si stimava che sfuggiva a tassazione un numero di immobili pari al 35 per cento di quelli tenuti a disposizione. Su tale base, la Relazione quantificava in 2,7 miliardi il gettito atteso per il 2011 e in 3,9 miliardi quello riferito al 2012, 2013 e 2014. Il solo gettito riferito all'emersione di base imponibile relativa ad affitti non dichiarati era stimato in 1,3 miliardi dal 2013.

LE ENTRATE DELLO STATO

LA CEDOLARE SECCA SUGLI AFFITTI: PREVISIONI, ACCERTAMENTI, RISCOSSIONI

(in milioni)

Esercizio	Previsioni iniziali competenza	Previsioni definitive competenza	Accertato	Versamenti competenza	Riscosso in conto competenza	Versamenti totali	Riscosso totale
2011	0,0	2.715,0	675,4	668,7	675,4	668,7	675,4
2012	2.360,0	718,4	1.039,5	990,3	1.039,5	996,8	1.046,3
2013	976,0	1.007,7	1.488,4	1.413,7	1.488,4	1.441,2	1.537,8
2014	1.005,0	1.465,6	1.718,6	1.628,1	1.716,7	1.684,9	1.813,3
2015	1.789,0	1.930,0	2.039,4	1.920,6	2.026,6	2.034,6	2.156,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-Ragioneria generale dello Stato

La *performance* registrata dal nuovo istituto è riconducibile a fattori legislativi ed a reazioni di comportamento dei contribuenti potenzialmente interessati. In proposito, è possibile distinguere due segmenti di contribuenti: quelli con redditi medio-alti e quelli con redditi medio-bassi, collocati rispettivamente al di sopra e al di sotto dei 55 mila euro di reddito imponibile. Nel primo caso, emerge¹⁹ che fra i locatori con reddito complessivo eccedente i 75 mila euro, sono oltre 180 mila quelli che nel 2014 hanno optato per la cedolare secca, ossia un numero prossimo alla totalità dei locatori di immobili ad uso abitativo²⁰; e lo stesso fenomeno si registra nel caso dei contribuenti che si collocano nella classe di reddito immediatamente inferiore (55 mila-75 mila euro) che, con oltre 130 mila optanti, tendono ad eguagliare il complesso dei 155 mila contribuenti che (al 2012) risultano locatori di immobili (ad uso abitativo e non). In entrambi i casi, l'opzione per il regime sostitutivo offre un risparmio fiscale immediatamente percepibile, pari a circa 20 punti percentuali (la metà rispetto alla tassazione ordinaria, anche solo tenendo conto delle aliquote Irpef e di quelle delle addizionali²¹).

Invece per i contribuenti che si collocano nelle classi di reddito medio-basse, le motivazioni che guidano a propendere per la cedolare secca presentano profili di convenienza meno netti in quanto entrano in gioco anche altre variabili, quali il riconoscimento di detrazioni e deduzioni d'imposta o le condizioni di accesso alle prestazioni dello stato sociale. Ma quello che più ha pesato sulla scelta dei contribuenti è costituito da alcuni interventi del legislatore, suscettibili di spostare il punto di equilibrio che guida la decisione dei locatori. In particolare: a) il ridimensionamento dell'abbattimento *forfetario* dei canoni di locazione (dal 15 per cento al 5 per cento) ai fini della tassazione ordinaria Irpef²²; b) la riduzione al 10 per cento dell'aliquota della cedolare secca per gli affitti a canone concordato; c) le riduzioni delle aliquote di IMU e TASI previste sempre a favore degli affitti a canone concordato²³. Tutto questo spiega come tali contribuenti, dopo avere inizialmente esercitato in misura limitata l'opzione per la cedolare secca, abbiano successivamente aumentato il proprio tasso di adesione all'istituto. Dalla tavola che segue emerge l'espansione che la cedolare secca ha registrato fra il 2011 e il 2014. Il numero degli optanti, cresciuto nel complesso di quasi il 200 per cento, ha registrato una vera e propria *performance* con riferimento agli affitti a canone concordato (il 380 per cento circa), anche per effetto dell'intervenuto dimezzamento (dal 19 per cento al 10 per cento) dell'aliquota di prelievo.

¹⁹ Il riferimento è alle statistiche diffuse dal MEF- Dipartimento delle Finanze, relative alle dichiarazioni dei redditi Irpef relativi al 2014.

²⁰ Nel 2012, i locatori di immobili - *ad uso abitativo e non* - con reddito oltre 75 mila euro risultavano circa 200 mila. Dipartimento delle Finanze, *Gli immobili in Italia, 2015*.

²¹ Ed escludendo i risparmi derivanti dall'esenzione delle imposte di registro e bollo.

²² Art. 4, comma 74, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

²³ Riduzioni che in passato sono state unicamente il frutto di scelte dei diversi Comuni e che, di recente, sono state regolate a livello nazionale: il livello minimo di riduzione delle aliquote IMU e TASI per immobili locati a canone concordato è stato definito dall'art. 1, commi 53 e 54, della legge di stabilità 2016 che ha disposto la riduzione al 75 per cento dell'imposta determinata applicando l'aliquota stabilita dal Comune.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

ADESIONI ALLA CEDOLARE SECCA PER CLASSI DI REDDITO E ALIQUOTE
(numero optanti)

Classi di reddito complessivo	ALIQUOTA ORDINARIA 21%			ALIQUOTA RIDOTTA			COMPLESSO		
	2011	2014	Variazione %	2011	2014	Variazione %	2011	2014	Variazione %
				(aliquota 19%)	(aliquota 10%)				
Fino a 15 mila	30.988	198.705	541	2.584	49.166	1.803	33.572	247.871	638
Da 15 mila a 29 mila	79.343	313.874	296	6.024	77.978	1.194	85.367	391.852	359
Da 29 mila a 55 mila	183.395	428.218	133	26.648	116.421	337	210.043	544.639	159
Da 55 mila a 75 mila	56.583	101.809	80	10.814	28.613	165	67.397	130.422	94
Oltre 75 mila	88.994	141.773	59	19.126	39.536	107	108.120	181.309	68
TOTALE	439.303	1.184.379	170	65.196	311.714	378	504.499	1.496.093	197

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Dipartimento delle finanze

Non meno significativa risulta la distribuzione degli optanti, che nell'arco di un quadriennio segnala un'impennata delle adesioni da parte dei contribuenti collocati nelle più basse classi di reddito, con il picco del 638 per cento per quelli della prima (fino a 15 mila euro di imponibile) e del 359 per cento per quelli della seconda (fra i 15 mila e i 29 mila). Una dinamica che si trasforma in un'esplosione se si guarda al segmento degli affitti a canone concordato, in cui le adesioni risultano cresciute ad un ritmo del 1.800 per cento (prima classe reddituale) e del 1.200 per cento (seconda classe).

In sostanza, il nuovo sistema di tassazione degli affitti ormai coinvolge la maggior parte dei contribuenti titolari di immobili locati ad uso abitativo, nella considerazione che il risparmio fiscale, che inizialmente risultava appetibile soprattutto per i locatori titolari di redditi medio-alti, è divenuto concreto e percepibile anche per i redditi medio bassi, soprattutto a seguito dell'intervenuto abbattimento dell'aliquota prevista per gli affitti a canone concordato.

L'evidente successo dell'istituto non consente di fornire una valutazione conclusiva circa il conseguimento del più importante obiettivo ad esso affidato, ossia la riduzione dell'area di evasione dei redditi da locazione immobiliare. Anzi, non può essere del tutto accantonato il dubbio che, per una singolare eterogeneità dei fini, la cedolare secca si sia trasformata da strumento di contrasto all'evasione a novello regime agevolativo. Si consideri, in proposito, la doppia chiave di lettura che offre il seguente prospetto.

Una prima interpretazione sembra suggerire una sostanziale tenuta del gettito complessivo del reddito da immobili: quello del 2015 (vigente la cedolare) risulta solo lievemente inferiore a quello del 2010 (in cui ancora non vigeva la cedolare secca): una differenza che potrebbe trovare spiegazione anche in specifici fattori economici (come una flessione del mercato degli affitti). Insomma, l'introduzione della cedolare secca non avrebbe comportato perdite di gettito ma neanche significativi recuperi di evasione. Più articolata è l'interpretazione suggerita dalle dinamiche registrate nel corso dell'intero periodo in esame. Nel primo biennio di vita del nuovo istituto (2011-12) sembra essersi prodotto solo uno spostamento di imponibile dal regime Irpef ordinario a quello della cedolare secca: gli oltre due miliardi di perdita di gettito identificherebbero, dunque, i risparmi d'imposta realizzati da chi già dichiarava i proventi da locazione, mentre risentirebbero solo in minima parte di un recupero di evasione. Le cose sembrano cambiare dal 2013, a seguito dell'introduzione di aliquote agevolate: il "richiamo" della cedolare secca risulta amplificato, coinvolgendo non solo locatori che già dichiaravano (con un ulteriore effetto di sostituzione rispetto alla tassazione ordinaria Irpef) ma anche evasori fino ad allora sconosciuti al fisco. In conclusione, l'introduzione della cedolare secca ha certamente comportato una redistribuzione del carico fiscale gravante sugli affitti (a favore dei contribuenti onesti), come pure un qualche recupero di evasione (favorendo l'emersione di chi in precedenza non dichiarava la locazione); un insufficiente recupero di base imponibile evasa sembra, invece, all'origine di un gettito complessivo in lieve caduta²⁴.

²⁴ Peraltro, va rammentato che sul profilo del gettito Irpef rinveniente dalla tassazione ordinaria delle locazioni dovrebbero avere influito, dal 2013, anche sopravvenuti interventi del legislatore (legge di stabilità 2014): in direzione di un aumento del gettito (previsto in 488 milioni per il 2014), l'introduzione della tassazione sul 50 per cento dei redditi degli immobili non locati ad uso abitativo ubicati nello stesso comune di residenza del locatore; in direzione di una riduzione del gettito (703 milioni la stima per il 2013), l'introduzione della parziale deducibilità (30 per cento nel solo 2013 e, successivamente, 20 per cento) dell'IMU ai fini delle imposte dirette IRPEF-IRES.