

**Manovra 2008 - verifica *ex post* interventi con effetto  
sull'indebitamento netto P.A.**

(in milioni)

Interventi	Manovra 2008		Consuntivo	
	importo	%	importo	%
<b>Con maggior gettito atteso</b>				
verificato da consuntivo	571,4	25,8	1.535,4	48,3
oggettivamente quantificato <i>ex ante</i>	33,8	1,5	33,8	1,1
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	1.611,2	72,7	1.611,2	50,6
<b>Totale</b>	<b>2.216,4</b>	<b>100,0</b>	<b>3.180,4</b>	<b>100,0</b>
<b>Con minor gettito atteso</b>				
verificato da consuntivo	1.973,1	43,6	1.002,0	28,2
oggettivamente quantificato <i>ex ante</i>	655,7	14,5	655,7	18,4
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	1.900,6	41,9	1.900,6	53,4
<b>Totale</b>	<b>4.529,4</b>	<b>100,0</b>	<b>3.558,3</b>	<b>100,0</b>
<b>Effetto netto</b>	<b>-2.313,0</b>		<b>-377,9</b>	

Fonte: elaborazioni Cdc su dati R.g.s., Sistema informativo Rgs-Cdc, e Dipartimento finanze.

La verifica a consuntivo è stata possibile per una serie di misure cui la manovra di bilancio associava una previsione di minori entrate per 1.973 milioni (pari al 43,6 per cento del totale stimato di 4.529 milioni) e di maggior gettito per 571 milioni (pari al 25,8 per cento del totale stimato di 2.216 milioni). Il risultato della verifica per questo sottoinsieme di misure porta ad evidenziare un sostanziale dimezzamento (a 1.002 milioni) delle minori entrate originariamente previste e, all'opposto, un'eccezionale lievitazione delle maggiori entrate conseguite (+169 per cento rispetto alle previsioni). Conseguentemente, almeno per questo segmento di misure, la politica tributaria risulta di segno radicalmente mutato: se, in sede di previsione, risultavano perseguiti obiettivi espansivi (misurati dagli 1,4 miliardi di differenza fra minori e maggiori entrate), a consuntivo risultano invece conseguiti effetti restrittivi dell'ordine di 530 milioni (a tanto ammonta la differenza fra le maggiori e le minori entrate).

I circa 2 miliardi di drenaggio registrati nel passaggio dalle previsioni al consuntivo si sono ripartiti in misura pressoché equivalente fra le famiglie, da un lato, e le imprese e il lavoro autonomo, dall'altro. Anche se va a tal proposito rilevato che nel secondo caso il gettito incrementale è associabile a scelte di convenienza delle imprese, è irripetibile e determinerà come conseguenza una riduzione di entrate negli anni futuri.

Le famiglie, da parte loro, risultano aver fruito in misura largamente inferiore (meno del 10 per cento dei 1300 milioni previsti) degli sgravi introdotti a favore degli inquilini. Se è possibile che tale scarto rifletta una sopravvalutazione della platea dei soggetti interessati, non è peraltro da escludere che, in sede di Relazione tecnica, siano state sottovalutate le procedure di

adempimento richieste ai contribuenti per accedere al beneficio fiscale (almeno nel primo anno di applicazione, tenuto conto che il decreto ministeriale attuativo delle nuove disposizioni è dell'11 febbraio 2008 e che, pertanto, gran parte degli aventi diritto alla nuova detrazione, per beneficiarne avrebbe dovuto provvedere, comunque, alla compilazione del modello 730 o Unico, non avendo avuto la possibilità di fruirne in sede di conguaglio fiscale 2007). Certo è che, a consuntivo per l'anno 2008, sono risultate in larga parte ancora inattuate misure alle quali erano associati effetti redistributivi e di contrasto all'evasione in campo immobiliare. Appare quindi necessario monitorare gli effetti dell'applicazione della disposizione nei prossimi anni.

Le maggiori entrate nette (circa 1 miliardo) provenienti dalle imprese e dal lavoro autonomo scaturiscono, invece, proprio dalla capacità di utilizzare ben oltre le previsioni i vantaggi di provvedimenti agevolativi. E' quanto è avvenuto relativamente a misure concretizzatesi in veri e propri sgravi (in particolare quelli riguardanti l'IRAP in agricoltura); ma è anche quanto è avvenuto a proposito della forte adesione a forme di prelievo sostitutivo (in particolare quello legato alla rivalutazione dei terreni agricoli ed edificabili e delle partecipazioni). Nel secondo caso, in particolare, tenendo conto dei significativi vantaggi accordati ai contribuenti (evitare un più sostenuto prelievo ordinario e fruire di un'immediata rivalutazione dei valori ammortizzabili) suscita perplessità l'entità estremamente modesta delle previsioni di maggior gettito contenute nella Relazione tecnica, evidentemente formulate sulla base di una valutazione inadeguata delle reazioni di comportamento determinabili dal provvedimento in questione.

Un cenno a parte merita il provvedimento, classificato fra le misure di contrasto all'evasione, che introduceva l'obbligo per i gestori di distributori automatici di memorizzare su supporto elettronico e di trasmettere all'Agenzia delle entrate i corrispettivi delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi rese attraverso i predetti apparecchi. In questo caso, la verificabilità degli effetti a consuntivo discende da una singolare motivazione: la mancata attuazione della norma e, dunque, la totale assenza degli effetti finanziari previsti (maggior gettito pari a 19,6 milioni di euro).

## Interventi verificabili sulla base dei dati a consuntivo

(in milioni)

Manovra 2008: effetti attesi sull'indebitamento netto della PA (*)	Gettito		
	Importo	Verificato a consuntivo versam. tot. (1)	Rettificato con dati consuntivo (2)
<b>Minori entrate: riduzione pressione fiscale</b>	<b>1.973,1</b>		<b>1.002,0</b>
<i>Famiglie</i>	<i>1.521,9</i>		<i>378,2</i>
IRE: detrazione affitti prima casa	1.302,0		125,4
Detrazione assegno mantenimento	39,5		30,7
Proroga agevolazioni 55% riqualificazione energetica edifici	9,0		39,0
Proroga agevolazione fiscale utilizzo GPL riscaldamento zone montane	51,9		51,9
II. indirette: trasferimento immobili in aree destinate edilizia residenziale	55,0		47,0
Asili nido: proroga detrazione IRE	35,5		55,2
Esenzioni IRE: redditi fondiari	29,0		29,0
<i>Agricoltura e pesca</i>	<i>451,0</i>		<i>623,6</i>
IRAP: agricoltura e pesca (proroga)	307,0		439,6
Proroga agevolazioni piccola proprietà contadina	144,0		184,0
<i>Altri</i>	<i>0,18</i>		<i>0,22</i>
IVA sugli spettacoli circensi	0,18		0,22
<b>Maggiori entrate</b>	<b>571,4</b>		<b>1.535,4</b>
<i>Imprese e lavoro autonomo</i>	<i>95,7</i>		<i>1.301,3</i>
Imposta sostitutiva IRE, IVA, IRAP per esclusione immobili strumentali da patrimonio imprese	52,7		133,3
Imposta sostitutiva rivalutazione terreni (anche agricoli) e partecipazioni	43,0		1.168,0
<i>Contrasto all'evasione</i>	<i>26,6</i>		<i>7,0</i>
Indicazione codice fiscale per utenze telefoniche	7,0		7,0
Potenziamento contrasto evasione	19,6		0,0
<i>Altri interventi</i>	<i>449,1</i>		<i>227,1</i>
Abolizione esenzione accisa oli minerali Forze armate	115,0		87,4
Accisa tabacchi (destinata a Fondo ricerca)	0,1		0,1
Incremento imposta tabacchi	320,0	cap.1601:+129,0	129,0
Carbon tax (tassa emissioni)	14,0		10,6
<b>Entrate nette</b>	<b>1.401,7</b>		<b>533,4</b>

(\*) : Fonte MEF - Rgs

(1) : Fonte: Si.Rgs - Cdc

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

Tra le misure con effetti verificabili a consuntivo il Dipartimento ha inserito quella relativa alle maggiori entrate derivanti dall'assunzione di nuovo personale da parte dell'Agenzia delle entrate. La RT infatti prevedeva che il nuovo personale, esercitando attività di accertamento addizionale, avrebbe portato ad un incremento delle entrate in termini di cassa nel 2008 pari a 77,8 milioni di euro. Secondo il DF gli incassi contabilizzati a bilancio relativi ai ruoli inducono a ritenere che tale previsione si sia realizzata. Invece la Corte ha ritenuto più prudente inserire la misura nel gruppo di quelle di difficile<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Sulla base della considerazione che nel 2008 sono stati assunti soltanto alcune centinaia – circa 700 – di idonei di un precedente concorso, i quali numericamente sono stati appena sufficienti a compensare i pensionamenti (assumendo un rapporto di 2 nuovi per 3 uscenti). Sempre nel 2008 è stato bandito un concorso per 1.180 posti il cui tirocinio (circa 1.500 partecipanti) è iniziato a fine 2008. Pertanto nessun effetto incrementale può essere derivato dalle nuove assunzioni. Ciò, a prescindere dalla considerazione assorbente che i ruoli 2008 non possono comunque derivare da attività di controllo svolta nello stesso anno, ma in anni precedenti.

C'è, infine, da tener presente che, secondo il DF, il maggior gettito (320 milioni) atteso dall'aumento dell'imposta sui tabacchi deve ritenersi sostanzialmente conseguito, posto che le entrate accertate a consuntivo sul capitolo 1601 (10.379,6 milioni) avrebbero superato le previsioni di bilancio 2008 (10.213 milioni, comprensivi del gettito assegnato alla manovra). I versamenti totali a consuntivo sul cap. 1601 ammontano tuttavia a 10.171 milioni e non già a 10.379,6 milioni, con una differenza di -208,9 milioni, per cui la variazione rispetto alle previsioni sarebbe in realtà negativa (-42 milioni). Il dato di consuntivo fa comunque registrare un aumento di 129 milioni rispetto al 2007, che può essere assunto come effetto imputabile alla manovra 2008 (a fronte dei 320 milioni previsti). Naturalmente la sopravvalutazione degli effetti della manovra sull'imposta tabacchi può essere dovuta ad una sottovalutazione dell'effetto di contrazione dei consumi che l'aumentata imposizione può avere provocato.

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 stessa 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 risulta più elevato del passato: è pari, in termini assoluti, a 655 milioni, ed incide per il 14,5 per cento sul totale delle originarie previsioni della manovra. Per quanto riguarda le maggiori entrate, gli stessi valori sono rispettivamente pari a 33,8 milioni ed all'1,5 per cento.

Il grado di "automatismo" implicito in tali previsioni di gettito si rivela particolarmente elevato per le due misure che comportano una riduzione del prelievo sulle persone fisiche. Sia nel caso dell'estensione della normativa afferente alla deducibilità del reddito prima casa (ai fini del calcolo delle detrazioni d'imposta), sia nel caso della specifica detrazione riconosciuta ai contribuenti con quattro figli a carico, la stima di minor gettito dovrebbe confermare, a consuntivo, previsioni ancorate alle risultanze dell'Anagrafe tributaria ed alle informazioni provenienti dai sostituti d'imposta (tramite il modello 770).

**Interventi con gettito oggettivamente quantificato *ex ante****(in milioni)*

<b>Manovra 2008 - effetti sull'indebitamento netto della P.A.</b>	<b>importo</b>	<b>%</b>
<b>Interventi con minori entrate attese (*)</b>		
IRE: deduzione prima casa	388,0	59,2
Detrazioni carichi familiari oltre 4 figli	119,2	18,2
Deduzione forfetaria autotrasporto	120,0	18,3
Proroga sgravi contributivi cabotaggio	23,0	3,5
Finanziamento FSN - IRAP (ripartizione importi dovuti alle Regioni ai fini perequazione) - art. 2, comma 50-51	5,0	0,8
<b>Totale</b>	<b>655,2</b>	<b>100,0</b>
<b>Interventi con maggiori entrate attese (*)</b>		
Contributo su acque minerali (per Fondo accesso risorse idriche)	5,5	16,3
Gasolio e benzina: taxi, autovetture noleggio e autoambulanze (DL 159/2007 - art. 39-ter)	28,3	83,7
<b>Totale</b>	<b>33,8</b>	<b>100,0</b>
<b>Effetto complessivo: minori entrate</b>	<b>621,4</b>	

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

Gli interventi non verificabili a consuntivo e non univocamente ed oggettivamente calcolabili *ex ante* sono, come si è anticipato, la componente più numerosa (33 sui 59 della manovra complessiva) e rappresentano una quota rilevante, pari a 1.901 milioni per le minori entrate (41,9 per cento) ed a 1.611 milioni per le maggiori entrate (72,7 per cento). Si tratta pertanto di una componente le cui effettive variazioni di gettito a consuntivo riuscirebbero ad incidere, in misura anche sensibile, 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 degli 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 una concentrazione del numero degli interventi (i 2/3) nel livello basso. Se, invece, si guarda alle loro dimensioni, emerge che le misure più significative (sia quanto a minori che a maggiori entrate attese) si concentrano, se pur di poco, nel livello d'incertezza alto. Per contro, gli interventi che denotano un più ridotto grado d'incertezza nella verifica dei risultati presentano, nell'insieme, le dimensioni più contenute ed incidono in misura solo marginale sull'indebitamento netto.

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

(in milioni)

<b>Livello Alto</b>		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	1	904,0
Maggiore entrata	2	644,0
Saldo		-260,0
<b>Livello Medio</b>		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	5	619,5
Maggiore entrata	3	604,0
Saldo		-15,5
<b>Livello Basso</b>		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	12	377,1
Maggiore entrata	10	363,2
Saldo		-13,9
<b>In Complesso</b>		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	18	1.900,6
Maggiore entrata	15	1.611,2
Saldo		-289,4

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

Il prospetto che segue riporta nello specifico gli interventi classificati rispetto ai tre livelli Alto, Medio e Basso.

**Manovra 2008: interventi non verificabili a consuntivo - stima RT**

(in milioni)

	<b>Minori entrate</b>	<b>livello</b>	<b>importo</b>
ICI: detrazione prima casa		A	904,0
<b>Totale</b>			<b>904,0</b>
Non udenti esenzioni concessioni governative		B	2,5
Riduzione prelievo fiscale TFR e indennità equipollenti		B	135,0
Tasso cambio Campione d'Italia		B	2,8
Marche e Umbria eventi sismici: sospensione versamenti (IRE, IRES, contributi)		B	50,0
Società non operative ( <i>di comodo</i> )		B	11,6
IRAP – Società <i>di comodo</i>		B	2,6
Proroga agevolazione pesca costiera e lagunare		B	39,6
Esenzione accise gasolio riscaldamento serra		B	23,1
IRAP: riduzione cooperative silvicolture		B	1,5
Compensazioni contributi al SSN autotrasportatori		B	70,5
Incentivazione fiscale investimenti, produzione, distribuzione ed esercizio cinematografico		B	24,8
Deducibilità contributi casse/assicurazioni sanitarie integrative (non concorrenza IRE)		B	13,1
<b>Totale</b>			<b>377,1</b>
Regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali		M	206,7
IRE e IVA: proroga ristrutturazioni edilizie		M	150,3
IRE: sostituzione impianti di climatizzazione		M	1,1
IRE: compensazioni orizzontali lavoro autonomo e imprese minori		M	93,0
IVA: auto e telefoni cellulari (e cooperative consortili)		M	168,4
<b>Totale</b>			<b>619,5</b>

segue prospetto		
Maggiori entrate	livello	1.611,2
Disposizioni in materia di IRES	A	584,0
Imposta sostitutiva operazioni riorganizzazione aziendale	A	60,0
<b>Totale</b>		<b>644,0</b>
Limiti compensazioni IVA di gruppo	M	450,0
IVA schede telefoniche prepagate	M	34,0
IRE operazioni di conguaglio	M	120,0
<b>Totale</b>		<b>604,0</b>
IVA comunitaria <i>fringe</i> su autovetture	B	13,3
IVA comunitaria <i>fringe</i> su motocicli	B	0,3
IVA comunitaria cavalli da corsa	B	1,7
IVA: soppressione esenzioni <i>di gruppo</i>	B	123,3
Addizionale premi assicurativi imprese (per Fondo amianto)	B	10,0
Recupero aiuti di Stato in materia di pesca	B	16,9
Maggiori accertamenti Adesione - assunzioni PA	B	77,8
Zona franca Gorizia, Trieste e Udine (abolizione esenzioni accise)	B	101,4
Estensione obbligo voltura catastale atti soggetti iscrizione registro imprese. Aggiornamenti catastali d'ufficio	B	6,0
Misure su TFR	B	12,5
<b>Totale</b>		<b>363,2</b>

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.

E' il caso delle minori entrate associate all'introduzione di un'ulteriore detrazione ICI relativa alla prima casa. L'incertezza circa l'attendibilità del minor gettito previsto (904 milioni) sembra infatti superata dalle certezze che si traggono (e che, comunque, suggeriscono di attendere una conferma a consuntivo) ricorrendo ad una stima basata sui certificati di conto consuntivo dei Comuni (a disposizione del Ministero dell'interno). E si tratta di certezze che testimoniano di una rilevante sottostima (dell'ordine di 300 milioni) delle minori entrate ufficialmente e originariamente previste.

Ma è fra le maggiori entrate che si annidano le più elevate difficoltà di pervenire ad un riscontro degli effetti di gettito attesi. In particolare, le misure che fanno derivare oltre 580 milioni dalla riforma dell'IRES non sembrano trovare conforto nell'andamento del gettito dell'imposta, che segnala, fra l'altro, una significativa riduzione (6,1 per cento, pari a 2,2 miliardi) degli acconti sui redditi del 2008. E in effetti, l'andamento della congiuntura e la riduzione delle penali dovute nel caso di errato versamento potrebbero avere indotto una quota maggiore di società a utilizzare, nel calcolo degli acconti, il metodo previsionale (basato su una stima dei redditi dell'anno), anziché quello storico (basato sui redditi dell'anno precedente). Tale scelta dovrebbe inoltre avere consentito di anticipare al 2008 parte degli effetti della riforma dell'IRES entrata in vigore in tale anno che, come si è già accennato, ha operato un ampliamento della base imponibile, realizzato principalmente attraverso l'abolizione degli ammortamenti anticipati e l'introduzione di un nuovo limite alla deducibilità degli interessi

passivi, a fronte di una riduzione dell'aliquota legale, passata dal 33 al 27,5 per cento. In proposito la Banca d'Italia, sulla base di simulazioni effettuate utilizzando dati relativi al 2006 desunti dalla Centrale dei bilanci, ha stimato che la riforma avrebbe determinato una riduzione dell'IRES per quasi due terzi delle società non finanziarie del campione considerato.

Fra le otto misure cui è stato riconosciuto un livello intermedio di non verificabilità, il tasso d'incertezza riflette essenzialmente l'intensità con cui le famiglie e le imprese saranno in grado di conciliare le opportunità (e le prescrizioni) delle nuove norme con i vincoli della situazione economica. Ciò vale, in particolare, per le stime di minor gettito associato alla proroga delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, ed anche per le previsioni di maggior gettito legate allo sviluppo delle operazioni coinvolgenti i gruppi di imprese (limiti alle compensazioni dell'IVA di gruppo).

Rientra in questo gruppo anche il nuovo regime dei minimi marginali, che sembra, tuttavia, aver suscitato l'interesse di poco meno della metà dei contribuenti potenzialmente interessati (circa 900 mila, secondo i dati dell'Anagrafe tributaria), tenuto anche conto dell'esistenza dell'alternativa offerta dal regime triennale riservato alle nuove iniziative produttive o di lavoro autonomo soggetto ad imposta sostitutiva del 10 per cento rispetto al 20 per cento del nuovo regime previsto per i marginali<sup>6</sup>. Sulla propensione ad optare a favore del nuovo assetto impositivo potrebbero influire due variabili: il risparmio derivante dal contenimento degli adempimenti amministrativi e la non applicabilità degli studi di settore. Resterà da valutare se le scelte dettate dalla prima variabile (indicative di un aumento di efficienza del sistema), prevarranno su quelle originate dalla seconda (che potrebbero sottintendere la volontà di ritagliarsi una comoda nicchia fiscale).

Infine, fra le 22 misure classificate con difficoltà di verificabilità bassa spiccano per dimensioni le riduzioni di prelievo accordate alle famiglie: revisione della tassazione del TFR e sospensione dei versamenti d'imposta a favore dei territori - Marche e Umbria - interessati da eventi sismici. In entrambi i casi stime di minor gettito ancorate a parametri "oggettivi" (flusso annuale delle somme dovute a titolo di TFR, platea dei contribuenti insistente su determinate aree territoriali) dovrebbero limitare significativamente il rischio di previsioni di gettito non confermate a consuntivo. Dal lato delle previsioni di maggiore entrata, invece, i 2/3 del gettito complessivo si concentrano in due provvedimenti: uno in materia di IVA (che prevede la soppressione di esenzioni di gruppo) e l'altro in materia di accise (anche in questo caso incentrato sull'abolizione di esenzioni, ma territoriali).

---

<sup>6</sup>L'art. 13 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 ha introdotto un regime fiscale agevolato per le nuove iniziative produttive, che prevede il pagamento di un'imposta sostitutiva del 10 per cento e di una serie di semplificazioni contabili, a favore delle persone fisiche che intraprendono una nuova attività di lavoro autonomo o di impresa.



Una specifica evidenza meritano, come già accennato, le maggiori entrate intestate alla lotta all'evasione (77,8 milioni)<sup>7</sup> e rinvenienti dall'attivazione di un circolo "virtuoso": nuove assunzioni da parte dell'Agenzia delle entrate sarebbero in grado di imprimere un'accelerazione all'attività di accertamento, con ricadute immediate sul livello di gettito. In proposito, il Dipartimento finanze, a supporto della realizzazione della previsione di maggior gettito, richiama genericamente gli incassi contabilizzati a bilancio relativi ai ruoli. In realtà, i rischi che circondano la realizzabilità delle previsioni riguardano non tanto l'entità del maggior gettito atteso, quanto il suo perfezionamento temporale. In concreto, se si tiene conto dell'iter che caratterizza l'attività di accertamento, si perviene alla conclusione che il gettito dei ruoli 2008, per forza di cose derivante da attività di controllo svolta negli anni 2007 e precedenti, non può avere alcun rapporto con le misure adottate nella Finanziaria 2008.

Sulla base della verifica incompleta che è stato possibile compiere, e che ha riguardato il 58,1 per cento dell'importo previsto di minori entrate e il 77,3 per cento di maggiori entrate, l'effetto netto complessivo della manovra, previsto *ex ante* in -2.313 milioni, risulterebbe ridimensionato, a consuntivo, a +377,9 milioni, con un miglioramento dell'indebitamento netto per circa 2 miliardi.

#### 2.3.4. La verifica dei risultati di gettito della lotta all'evasione

Sulle prospettive di evoluzione del gettito nei prossimi mesi gravano non solo le incertezze legate all'esito a consuntivo delle misure della manovra che non è stato possibile monitorare e quello che sarà l'andamento dell'economia e dell'occupazione, ma anche la percezione che i contribuenti si formeranno dell'effettiva capacità e volontà dell'Amministrazione di contrastare i comportamenti evasivi. Tale percezione rischierebbe di risultare almeno in parte compromessa se non venisse assicurato l'equilibrio nel *trade off* che nella nuova strategia di contrasto all'evasione viene perseguito con la semplificazione degli adempimenti e la soppressione di obblighi strumentali, da una parte, e il potenziamento dell'attività di controllo, dall'altro. A squilibrare il rapporto nel senso di una diminuzione della capacità di deterrenza potrebbero giocare una serie di fattori da tenere in attenta considerazione, e in particolare:

- il persistente deficit di conoscenza e di trasparenza che caratterizza in Italia l'approccio all'evasione, con riguardo sia ai ritardi ed alle resistenze nell'applicazione della pratica della misurazione del fenomeno e dei risultati della relativa azione di contrasto, sia alla

<sup>7</sup> In realtà si tratta del provvedimento di dimensioni più rilevanti dei tre (accreditati di un maggior gettito complessivo pari a circa 105 milioni) intestati alla lotta all'evasione.

sottovalutazione dei requisiti di strutturalità e di continuità nel tempo che deve soddisfare il maggior gettito conseguito, con il conseguente rischio di finire con il “coprire” maggiori spese o sgravi strutturali con recuperi di evasione del tutto temporanei o incerti o solo apparenti;

- il rischio di un’applicazione distorta della “logica della *tax compliance*”, così come si è venuta progressivamente definendo nel corso dell’ultimo decennio, con la politica fiscale e l’azione amministrativa finalizzate a stimolare l’adempimento spontaneo dell’obbligazione tributaria, ma, nel contempo, con un’attività di controllo che, di fatto, si è venuta sempre più configurando come un semplice presupposto per successive e scontate transazioni con il contribuente, con la conseguenza dell’emergere di sistematici e significativi divari fra ciò che il fisco contesta e accerta e ciò che – qualche mese dopo ed attraverso lo stesso ufficio che ha emesso l’accertamento – viene definito con l’adesione del contribuente, così traducendosi in una delegittimazione dell’azione di contrasto dell’evasione;

- la concentrazione dell’attività di controllo sulle grandi imprese, con la conseguente minore attenzione nei confronti della più difficile e frammentata platea dei soggetti di minori dimensioni, notoriamente maggiormente a rischio di evasione;

- l’indebolimento in corso, in questo contesto, della valenza giuridico-accertativa degli studi di settore: la stessa Agenzia delle entrate ha riconosciuto che ormai gli studi costituiscono solo una presunzione semplice anche per la parte che non è influenzata dagli indicatori di normalità economica; gli stessi studi sono diventati irretroattivi ed è in corso una revisione straordinaria motivata con la crisi economica, mentre si è perfino e contraddittoriamente parlato di una possibilità di scambio fra studi di settore e lotta all’evasione;

- le incertezze che possono essere indotte dalla riorganizzazione in corso delle strutture periferiche dell’Agenzia delle entrate, che sembravano aver raggiunto un consolidato ed elevato grado di stabilità e funzionalità e che si trovano ad essere messe in discussione.

A tale ultimo proposito, va rilevato che, mentre, come già detto, per la mancata presentazione al Parlamento della prevista relazione da parte del Governo, non si possono formulare valutazioni relativamente ai risultati della lotta all’evasione in termini di variazione del grado di adesione spontanea (*compliance*), da parte dei contribuenti, ci sono elementi che fanno ritenere sicuramente migliorata l’efficacia dell’attività repressiva: nell’anno 2008, ad una riduzione abbastanza significativa dell’accertato (-10,74 per cento, da 43.895 a 39.182 milioni) è, infatti, associato un aumento altrettanto ed ancor più significativo del riscosso e del versato di

competenza (rispettivamente +15,07 e +13,96 per cento), così come del riscosso e del versato totale (+14,12 e +11,54 per cento). Ciò sembra indicare un miglioramento sia della qualità degli accertamenti degli anni precedenti, sia della capacità di riscossione, inducendo così a confermare un giudizio di efficacia dell'assetto organizzativo che era stato raggiunto dall'Agenzia delle entrate prima dell'annuncio del nuovo progetto di riorganizzazione.

#### *2.4. La gestione delle entrate nel 2008*

##### **2.4.1. Evoluzione delle principali componenti delle entrate finali**

Il dato caratterizzante del Rendiconto delle entrate finali 2008 è rappresentato dalla fine dell'ininterrotta crescita nominale degli accertamenti negli anni precedenti (-0,39 per cento e -1.925 milioni, da 499.671 a 497.746 milioni, a fronte di +4,09 per cento e +19.628 milioni nel 2007 e +11,11 per cento e +48.010 milioni nel 2006). L'arresto della positiva dinamica delle entrate finali si spiega con la drastica diminuzione delle entrate di titolo III (da 6.121 a 2.182 milioni), in presenza dell'invarianza delle entrate extra tributarie (49.400 milioni a fronte di 49.382 dell'esercizio precedente) e la crescita nominale appena superiore allo zero delle entrate tributarie (+0,45 per cento e +1.997 milioni, rispetto al +3,45 per cento ed a +14.805 milioni del 2007).

Positiva, invece, sia pure di poco, la variazione delle riscossioni di competenza: +1,27 per cento e +5.707 milioni, a fronte di +5,01 per cento e +21.465 milioni nel 2007 ed a +7,05 per cento del 2006. Il riscosso, quindi, ha continuato a crescere più dell'accertato, con la conseguenza di una quota di accertamenti riscossi che nel 2008 risulta superiore sia a quella del 2007 che a quella del 2006 (91,55 per cento, a fronte, rispettivamente di 90,06 per cento rispetto e 89,27 per cento), ancorché ancora al di sotto della media degli ultimi cinque anni precedenti (91,64 per cento), tenendo tuttavia conto che almeno il primo anno del periodo (2004) era stato fortemente influenzato dai versamenti per il condono. Un balzo in avanti lo fa registrare il livello del riscosso residui, sia al lordo del da versare degli esercizi precedenti (passato da 18.068 a 25.745 milioni, con una crescita di oltre il 42 per cento), sia al netto del da versare degli esercizi precedenti (da -126 milioni a +8.092 milioni).

Da notare, altresì, un aumento inferiore a quello delle riscossioni sia dei versamenti di competenza (+0,49 per cento, a fronte di +4,88 dell'esercizio precedente ed a +6,70 per cento del 2006), sia dei versamenti residui (+19,42 per cento e +2.828 milioni) e, conseguentemente, anche dei versamenti totali: +1,10 per cento e +4.969 milioni, da 450.395 a 455.364 milioni (rispetto a +5,16 per cento e +22.106 milioni nell'esercizio precedente).

Il miglior andamento a livello di entrate finali delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto soprattutto al miglioramento dell'indice di riscossione dell'accertato delle entrate extra tributarie (passato dal 51,26 per cento al 59,73 per cento), con un'incidenza di +4.184, ma anche dell'indice delle entrate tributarie, che, sia pur lievitato di appena di appena 0,0081 per cento (dal 94,23 al 95,04 per cento, data l'ampia base di riferimento, comporta una differenza di +3.614 milioni. Negativo, invece, l'apporto della variazione dell'indice di riscossione delle entrate di titolo III, ridottosi dal 99,80 per cento del 2007 al 98,45 per cento, anche se con scarsa incidenza (meno di 30 milioni), dato il contenuto importo dell'accertato (2.182 milioni).

#### 2.4.2. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo e le entrate da condono.

Per rendere raffrontabili negli anni le entrate da accertamento e controllo è necessario escludere gli importi riferibili al condono, mentre vanno aggiunti quelli dei capitoli di Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo di Titolo I e che fino a tutto il 1999 erano contabilizzate anch'esse fra le entrate tributarie. Così operando, si ottiene una serie storica omogenea che consente di analizzare l'andamento delle entrate tributarie (e di quelle alle stesse collegate)<sup>8</sup>.

Per le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, gli accertamenti, che, dopo il forte incremento degli esercizi 2005 (+42,11 per cento) e 2006 (+71,60 per cento), nel 2007 avevano fatto registrare un calo dell'8,23 per cento, hanno visto continuare e rafforzarsi il trend negativo (-10,74 per cento, da 43.895 a 39.181 milioni). In misura percentuale superiore a quella dell'esercizio precedente sono invece aumentati sia le riscossioni che i versamenti di competenza (rispettivamente +15,07 per cento rispetto a +5,39 per cento e +13,96 per cento rispetto a +5,05 per cento), sempre, tuttavia, largamente al di sotto di quella degli esercizi 2005 e 2006 quando le riscossioni di competenza erano aumentate, rispettivamente, del 50,56 e del 49,40 per cento ed i versamenti di competenza del 53,95 e del 49,69 per cento.

L'aumento dell'indice di riscuotibilità si può spiegare, prima ancora che con la maggiore efficienza dell'attività di riscossione, 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

<sup>8</sup> Si veda nel volume dell'appendice statistica di questa Relazione.

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.

Peggiora, anche se di poco (dal 3,76 al 3,42 per cento del "da riscuotere" iniziale riaccertato) la quota dei residui riscossi al netto del "da versare" degli esercizi precedenti, dopo l'aumento fatto registrare nell'esercizio finanziario 2007 (rispetto al 2,43 per cento del 2006), un risultato, questo, che risultava essere il più elevato dell'ultimo quinquennio e che solo in parte si spiegava 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). La diminuzione dell'esercizio 2008 è invece in linea con la riduzione delle insussistenze da 31.959 a 20.997 milioni.

Per quanto riguarda i residui delle entrate da accertamento e controllo, ne va evidenziata la continuazione della crescita – ancorché rallentata - del riscosso, sia al lordo (+12,57 per cento rispetto a +52,41 per cento del 2007), sia, ed in maggior misura, al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (+44,64 per cento a fronte di +97,20 per cento nel 2007), accompagnata, da una parte, dalla continuazione anche di un significativo aumento del "da riscuotere residui" (da 48.738 a 65.275 milioni, pari a +33,93 per cento), dopo il consistente aumento del 25,53 per cento già verificatosi nell'esercizio precedente, e, dall'altra, da un'ulteriore riduzione del "da riscuotere competenza" (da 39.619 a 34.262 milioni) che fa seguito all'analogo andamento del 2007 (da 43.775 a 39.619 milioni). Solo in parte analogo l'andamento del da versare, che fa registrare un aumento sia nel totale (da 647 a 898 milioni) e nella componente residui (da 375 a 541 milioni), sia nella componente di competenza (da 272 a 357 milioni), in continuità con i precedenti esercizi.

Considerazioni separate meritano le entrate da condoni per le quali la rappresentazione in consuntivo mostra una riscossione totale di 241 milioni (+26 per cento rispetto al 2007) a fronte di residui iniziali di 1.333 milioni, prevalentemente residui di riscossione (1.201 milioni) e derivanti dall'attività di accertamento e controllo (1.156 milioni).

Tale rappresentazione, tuttavia, non è esaustiva di quanto effettivamente ancora rimanga da incassare: si tratta di 5,2 miliardi (senza considerare l'importo delle sanzioni e degli interessi) emersi a conclusione dell'apposita indagine svolta in proposito dalla Corte dei conti<sup>9</sup> e dovuti da contribuenti che, dopo aver perfezionato l'adesione ad una delle forme di condono tributario previste dalla legge 289/2002 e successive modificazioni e proroghe con il versamento della

<sup>9</sup> Referto della Corte dei conti "Risultati e costi del condono, del concordato e delle sanatorie fiscali" "Delibera n. 24/2008/G, del 17 novembre 2008.

prima rata, non hanno più pagato quelle successive, con conseguente iscrizione a ruolo delle somme dichiarate dovute e non versate, come previsto dalla stessa legge 289/2002.

A seguito delle raccomandazioni formulate a conclusione dell'indagine della Corte è stato introdotto, con la legge n. 9/2009, il nuovo articolo 16-*bis* nella legge n. 289/2002, in materia di facilitazione del recupero di somme iscritte a ruolo a carico dei contribuenti che hanno versato importi dovuti ai sensi delle definizioni agevolate previste dalla legge stessa (c.d. condoni). In particolare, al fine di facilitare l'aggressione del patrimonio immobiliare di detti soggetti, viene abbassato a 5.000 euro (a fronte degli 8.000 previsti dalla disciplina generale in tema di espropriazione) il limite di valore al di sotto del quale l'agente della riscossione non può procedere all'espropriazione immobiliare, e viene prevista la non applicazione delle norme relative all'iscrizione di ipoteca, procedendo direttamente all'espropriazione. Inoltre l'agente della riscossione, decorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, può utilizzare i dati relativi ai rapporti finanziari di cui dispone l'Agenzia delle entrate.

Va tuttavia tenuto presente che, da informazioni fornite da Equitalia S.p.A., le riscossioni per condono successivamente al 10 settembre 2007 già al mese di aprile 2009 sarebbero in realtà ammontate a 682 milioni tenendo conto anche dei recuperi relativi agli omessi versamenti (art. 9 *bis*), tipologia di condono, questa, per la quale, non essendo stato istituito né un apposito capitolo di bilancio, né un autonomo codice tributo, la Società ha dovuto effettuare una ricostruzione *ad hoc* dei dati, filtrando, dalla base dei dati relativi alle indistinte iscrizioni a ruolo, i soggetti e gli anni di imposta interessati, quali risultanti da una estrazione effettuata sulla base dati relativa alle dichiarazioni presentate per fruire del condono. Sempre sulla base di dati Equitalia, l'importo del montante netto che restava da riscuotere a titolo di condono ammontava a circa 5,68 e di questo sarebbe stato quindi riscosso il 12 per cento.

#### 2.4.3. Analisi della crescita del gettito

Le variazioni delle entrate rispetto al 2007, 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 dieci capitoli che hanno fatto registrare un incremento, in valore assoluto, di oltre quattrocento milioni per complessivi 21,3 miliardi circa<sup>10</sup>. Vi troviamo quattro capitoli attinenti alle entrate tributarie, per un importo complessivo di +15.658: soprattutto l'IRE (cap. 1023), con una crescita di 12.652 milioni, ma anche l'imposta sostitutiva

<sup>10</sup> Altri 24 capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 400 e più di 100 milioni, per complessivi 4,9 miliardi circa.

delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (cap. 1026) con +1.277 milioni, l'imposta di registro (cap. 1201) con +1.168 milioni e l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati (cap. 1062), con +561 milioni. Un apporto viene anche dal Titolo III con un maggior gettito di 937 sul cap. 4532 - Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali. I restanti cinque capitoli con variazione di gettito superiore a 400 milioni e per un importo complessivo di 4.684 milioni attengono tutti alle entrate extra tributarie: cap. 3383 - Somme derivanti dal versamento di risorse finanziarie precedentemente preordinate alla concessione di crediti d'imposta (+2.180 milioni); cap. 3331 (dal 2007) - 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 (805 milioni); cap. 3382 - Versamento delle somme rivenienti dai conti correnti e dai rapporti bancari definiti come dormienti all'interno del sistema bancario e del comparto assicurativo da riassegnare ad apposito fondo per indennizzare i risparmiatori vittime di frodi finanziari (+674 milioni); cap. 3249 - Versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla cassa depositi e prestiti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (+597 milioni); cap. 3240 - Somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del Tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria", nonché introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito (+428 milioni).

Ci sono, poi, quattro capitoli con variazione in diminuzione superiore anch'essa a 400 milioni che hanno complessivamente comportato un impatto negativo di 5,3 miliardi in termini di variazione del riscosso totale. Di questi, tre appartengono alle entrate tributarie: l'IRES (cap. 1024) con -2.536 milioni, l'accisa sul gas naturale per combustione (cap. 1421) con -1.537 milioni e le imposte sostitutive previste dall'art. 3, commi 160, 161 e 162 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (cap. 1034), con -781 milioni. Il quarto capitolo appartiene alle entrate extra tributarie: è il cap. 3499 - Somme prelevate dai conti correnti di Tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con -457 milioni.

Altri dieci capitoli fanno registrare variazioni in diminuzione per meno di 400 e più di 100 milioni, per complessivi -1,9 miliardi. I più consistenti appartengono anch'essi alle entrate tributarie: il provento del lotto (cap. 1801) con -352 milioni, l'IVA (cap. 1203), con -349

milioni, l'imposta sostitutiva delle imposte sul reddito a carico dei fondi di investimento (cap. 1031) con -255 milioni e i proventi dell'attività di giuoco (cap. 1804) con -234 milioni<sup>11</sup>.

Riepilogando, quindi, le variazioni dei 48 capitoli il cui gettito è aumentato (34 capitoli) o è diminuito (14 capitoli) di oltre 100 milioni e che incidono per circa il 94 per cento sul totale delle entrate finali comportano un saldo di maggiori entrate di 18.903 milioni, superiore all'aumento di riscosso totale registrato per il complesso delle entrate finali (+13.385 milioni, a fronte di +21.565 dell'esercizio precedente), evidenziando un meno favorevole andamento del restante 6 per cento delle minori fonti di entrata.

#### 2.4.4. Le entrate non ricorrenti

A conclusione dell'indagine appositamente svolta sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata introdotta dalla legge di bilancio 2008<sup>12</sup>, la Corte aveva osservato che la pur positiva distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito, ricorrente e non ricorrente, non consentendo di agevolmente apprezzare l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale del gettito, non risultava sufficientemente significativa.

Per fare un solo esempio, non appariva agevole determinare il peso delle *una tantum* e delle componenti più aleatorie dell'entrata: valga per tutti il caso del capitolo 2368 – *entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia*, capitolo promiscuo, che nel 2008 veniva assegnato (con una previsione di gettito pari a 2,4 miliardi) all'UPB 2.1.2.3 – *entrate derivanti dai servizi resi dalle Amministrazioni statali; contributi vari e altre entrate eventuali e diverse* di natura ricorrente, gonfiando, in tal modo, il corrispondente gettito di una componente che, invece, presenta un carattere anche straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato. Ne discende che sulle entrate extra tributarie di natura ricorrente risultava concentrato il 99,1 per cento della previsione di competenza 2008 per l'intero Titolo II<sup>13</sup>, a causa anche di imputazioni di capitoli che almeno in parte riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Ci sono altri tre capitoli di entrate tributarie (1033, 1195 e 1246) per un importo complessivo di -317 milioni e tre di entrate extra tributarie (2368, 2970 e 3560) per un importo complessivo di -417 milioni.

<sup>12</sup> Referto della Corte dei conti su "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008" (Deliberazione n. 15/2008/G del 25 giugno 2008).

<sup>13</sup> Il peso della componente ricorrente nelle previsioni per il 2009 è, peraltro, rimasto invariato rispetto all'esercizio 2008: 99 per cento.

<sup>14</sup> E' questo in particolare il caso dei capitoli entrate eventuali e diverse intestati a ciascuna amministrazione responsabile, e di altri capitoli come i versamenti delle gestioni fuori bilancio da ricondurre in bilancio attribuiti per il 2008 alle entrate ricorrenti, ma che presentano, in realtà, carattere di straordinarietà. Per quanto riguarda le cessate gestioni fuori bilancio, la R.G.S. ha convenuto che gli introiti assumono una indubbia connotazione di entrate non ricorrenti ed ha provveduto alla rettifica in sede di legge di bilancio 2009.