

di maggior gettito in larga parte condizionata da un quadro economico nel frattempo radicalmente mutato (i due terzi dei 17,4 miliardi di maggiori entrate).

I timori sull'andamento del gettito alimentati da queste incertezze appaiono peraltro attenuati dai risultati aggiornati degli incassi delle entrate tributarie che nel primo quadrimestre del 2009 fanno, sì, registrare un calo significativo (-4,32 per cento), ma tuttavia con segnali di arresto, o quanto meno di rallentamento, della tendenza alla diminuzione negli ultimi due mesi del periodo.

5.2. I provvedimenti di entrata emanati nel I quadrimestre 2009

Come si è già anticipato, nel corso del I quadrimestre 2009 sono stati emanati tre provvedimenti: la legge n. 2 di conversione del DL 185/2008, la legge 14 di conversione del DL 207/2008 – *mille proroghe* e la legge n. 33 di conversione del DL n. 5/2009. Nell'insieme, il loro effetto in termini di entrate nette, come riportato nella precedente tabella sull'impatto dei diversi provvedimenti sull'indebitamento netto della P.A., è stato ufficialmente quantificato in 3.935 milioni di maggior gettito per il 2009, di 960 per il 2010 e di 357 per il 2011.

*5.3. Legge 2/2009 di conversione del DL 185/2008***Tavola 9: Interventi sull'entrata: effetti sull'indebitamento netto della PA**

| Legge 2/2009 (ex DL 185/2008) | 2009 | 2010 | 2011 | (in milioni) Triennio |
|--|---------------|---------------|---------------|----------------------------------|
| Minori entrate | -2.175 | -1.597 | -2.077 | -5.849 |
| <i>Una tantum</i> | -547 | -128 | 0 | -675 |
| Sospensione sovrapprezz pedaggi - minori entrate ANAS | -87 | 0 | 0 | -87 |
| Detassazione c. produttività - FFAA, CCPP,VVF | -60 | 0 | 0 | -60 |
| Detassazione c. produttività | -400 | -128 | 0 | -528 |
| <i>Altri interventi</i> | -1.628 | -1.469 | -2.077 | -5.174 |
| Deducibilità IRAP costo lavoro e interessi | -1.090 | -657 | -642 | -2.389 |
| Interventi eventi sismici - contributi e imposte | -59 | -30 | -5 | -94 |
| Differimento esigibilità IVA (IVA di cassa) | -188 | -31 | -31 | -250 |
| Detrazione imposta risparmio energetico | -286 | -263 | -342 | -891 |
| IAS (effetto IRES) | 0 | -463 | -914 | -1.377 |
| Altri | -5 | -25 | -143 | -173 |
| Maggiori entrate | 5.163 | 2.531 | 2.483 | 10.177 |
| <i>Una tantum</i> | 2.761 | 124 | 81 | 2.966 |
| IAS (imposta sostitutiva) | 2.457 | 46 | 0 | 2.503 |
| Rivalutazione immobili imprese - sostitutiva | 304 | 78 | 81 | 463 |
| <i>Lotta all'evasione</i> | 1.801 | 1.868 | 1.857 | 5.525 |
| Modifiche al decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 - adesione all'invito al contraddittorio | 146 | 146 | 146 | 437 |
| Misure di impulso dell'utilizzo di strumenti per la tutela dei crediti tributari | 225 | 225 | 225 | 675 |
| Istituzione del "tutoraggio" per le imprese di grandissima dimensione | 120 | 732 | 566 | 1.418 |
| Modalità di recupero dei crediti inesistenti utilizzati in compensazione e sanzioni applicabili | 110 | 165 | 220 | 495 |
| Controllo sui circoli privati | 150 | 150 | 300 | 600 |
| Potenziamento riscossione | 300 | 300 | 300 | 900 |
| IPSE | 750 | 150 | 100 | 1.000 |
| <i>Altri interventi</i> | 601 | 539 | 546 | 1.686 |
| Aumento aliquota contributiva per indennizzi aziende commerciali in crisi | 25 | 25 | 25 | 75 |
| Nuovo prelievo erariale unico (PREU) | 85 | 85 | 85 | 255 |
| IVA servizi televisivi | 214 | 270 | 270 | 754 |
| Addizionale materiale pornografico | 277 | 159 | 166 | 602 |
| Effetto netto | 2.988 | 934 | 407 | 4.328 |

La legge costituisce il principale dei tre provvedimenti, con un maggior gettito netto per il 2009 stimato pari a 2.988 milioni, come saldo tra 5.163 milioni di entrate incrementali e 2.175 di minori gettiti. Per gli esercizi successivi l'effetto netto dovrebbe essere pari a 934 milioni per il 2010 ed a 407 per il 2011.

Prima di passare in rassegna gli altri principali provvedimenti, sembra opportuno sottolineare quella che appare una caratteristica del decreto “anti-crisi”: la coesistenza di due diversi “indirizzi” nella valutazione degli effetti delle misure, a seconda che si tratti di “semplificazioni” del rapporto fisco-contribuenti, per le quali non vengono previste ricadute di gettito, o di misure dirette ad assicurare (potenziando i controlli e il sistema di riscossione) un recupero di base imponibile finora sottratta a tassazione, per le quali effetti di gettito vengono invece quantificati.

Le misure del primo tipo intervengono pesantemente sul sistema dei c.d. “obblighi strumentali”, quelli cioè finalizzati a supportare l’azione di contrasto all’evasione. E, infatti, si perviene all’abrogazione: *a)* dell’obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi; *b)* delle misure che subordinavano ad un controllo preventivo le compensazioni superiori a 10.000 euro; *c)* della trasmissione telematica dei dati relativi ai distributori automatici. Ciononostante, gli effetti finanziari (di minor gettito) di tali interventi non sono stati espressamente valutati dal Governo in sede di Relazione Tecnica; anche se alcune delle misure abrogate (telecontrollo distributori automatici e, sia pure in via indiretta, misure sulle compensazioni) a suo tempo avevano invece determinato specifiche quantificazioni di entrata¹. Si tratta, a ben vedere, di un indirizzo contabile che aveva trovato applicazione anche nel DL 112/2008 (manovra d'estate), in occasione del varo di analoghe misure “semplificatrici” (la soppressione degli elenchi clienti e fornitori IVA, nonché l’eliminazione dell’obbligo di incassare i compensi professionali e da lavoro autonomo mediante strumenti finanziari “tracciabili” e dell’obbligo di tenere un conto corrente bancario o postale per l’esercizio dell’attività professionale).

Opposto l’indirizzo per le misure anti-evasione, i cui effetti di gettito vengono, invece, puntualmente quantificati ed ammontano nel triennio 2009-11 ad oltre 5,5 miliardi, per effetto sia del rafforzamento della tradizionale attività di controllo e di riscossione, sia dell’individuazione di “nuove” modalità di confronto fra il fisco e i contribuenti (estensione accertamento con adesione, tutoraggio sulle imprese di grandissime dimensioni). In realtà, l’esperienza del passato (controlli sulle grandi

¹ In particolare, con la legge finanziaria per il 2007 alle misure sulle compensazioni era associato un maggior gettito di 370 milioni.

imprese) e le crescenti incertezze che circondano l'operatività di alcuni istituti (studi di settore, accertamento con adesione) suggeriscono che le previsioni di maggior gettito recate dalla legge in esame identificano soprattutto la straordinaria rilevanza degli obiettivi assegnati all'Agenzia delle Entrate e al sistema della riscossione.

In termini più analitici, rinviando agli appositi riquadri per la descrizione, anche per altre delle misure adottate appare opportuno sottolinearne talune criticità che più immediatamente emergono.

La prima attiene al *tutoraggio nei confronti delle imprese di grandi dimensioni*. La nuova normativa (dalla cui attuazione sono attesi 120 milioni aggiuntivi per il 2009, 732 per il 2010 e 566 per il 2011) richiama l'analogia decisione assunta con l'art. 42 della legge 288/2000, che fissava una frequenza precisa per l'effettuazione dei controlli fiscali: ogni quattro anni nei confronti degli operatori economici con volume d'affari compreso fra (gli allora) 10 e 50 miliardi di lire e ogni due anni per quelli con fatturato superiore a 50 miliardi di lire. Negli ultimi anni i controlli nei confronti dei grandi contribuenti sono già andati aumentando (anche nell'ultimo anno: dalla relazione dell'Agenzia sul 2008 risultano 2.153 controlli esterni nel 2007 e 2.303 nel 2008), per cui le maggiori entrate attese da tale affatto nuova attività appaiono piuttosto incerte, sia in termini di effettivi incrementi di recupero (si tenga conto che nel 2008 gli elementi di reddito accertati ai fini II.DD. sono sia pure lievemente diminuiti rispetto al 2007), sia in termini di incremento di *compliance* (le maggiori imprese hanno già da tempo chiara percezione di una maggiore attenzione del fisco nei loro confronti). Né ci si può attendere che l'annunciata ridefinizione delle competenze all'interno dell'Agenzia delle entrate, con la costituzione degli uffici provinciali ed il pratico svuotamento delle Agenzie regionali, possa fare la differenza. Perplessità può anzi suscitare una riorganizzazione "a freddo", di difficile comprensione anche per il momento scelto, che introduce elementi di incertezza in un assetto che sembrava aver trovato una sua oggettiva e consolidata funzionalità.

La seconda criticità riguarda le nuove norme in materia di *crediti di imposta da utilizzare in compensazione*, la cui portata semplificatrice è innegabile. Va tuttavia sottolineato che l'abbandono di un controllo preventivo a favore di un potenziamento dell'attività di controllo successivo non appare sempre idonea a contrastare i

comportamenti di tipo fraudolento con i quali, com'è noto, viene preordinata anche l'insolvenza (si pensi, tanto per fare un esempio, ad un'impresa costituita per un'unica operazione che utilizzi crediti fittizi e che al termine dell'operazione si dissolva).

In ordine, infine, all'*escussione delle garanzie prestate a favore della P.A.*, le incertezze, come sottolineato anche dal Servizio Bilancio del Senato. Discendono dal mancato chiarimento della distribuzione dei crediti della P.A. in base all'entità degli importi e dell'ingente recupero di gettito atteso con riferimento al 2009, in considerazione del meccanismo e dei tempi individuati dalla norma. Così come non è chiaro se la stima degli effetti tenga conto del fatto che - almeno in parte - all'anticipazione della riscossione delle somme spettanti indotta dalla norma corrisponderà una riduzione negli anni successivi. In tali ipotesi, infatti, l'effetto della disposizione si limiterebbe ad essere quello di un mero anticipo della riscossione di somme che, peraltro, dovrebbero risultare già contabilizzate in bilancio, trattandosi di crediti già maturati. Data la rilevanza quantitativa della previsione, sarà necessario per l'Amministrazione e per la Corte apprestare una specifica attività di monitoraggio per seguirne gli effetti che di fatto si realizzeranno.

Le minori entrate della legge 2/2009

Si distinguono due tipologie di interventi: quelli una tantum e quelli strutturali riguardanti sia le imprese che le famiglie.

La norma, come è noto, ha comportato l'abrogazione: a) dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi; b) delle misure che subordinavano ad un controllo preventivo le compensazioni superiori a 10.000 euro; c) della trasmissione telematica dei dati relativi ai distributori automatici. Inoltre, con la stessa norma è stata ridotta la sanzione prevista per il ravvedimento operoso. Gli effetti finanziari (di minor gettito) di tali interventi non sono stati espressamente valutati dal Governo in sede di Relazione Tecnica. A tal proposito va ricordato che alcune delle misure abrogate (telecontrollo distributori automatici e, sia pure in via indiretta, misure sulle compensazioni) a suo tempo avevano invece determinato specifiche quantificazioni di entrata.

Tra gli interventi con effetti di minor gettito compaiono tre misure una tantum:

- *la sospensione, fino al 30 aprile 2009, degli incrementi delle tariffe autostradali e dell'incremento del sovrapprezzo sulle tariffe di pedaggi autostradali spettante all'ANAS, con un minor gettito per il 2009 stimato in 87 milioni;*
- *il riconoscimento, in via sperimentale e nel limite di una spesa complessiva pari a 60 milioni per il 2009, di una riduzione dell'IRE e delle addizionali regionali e comunali sul trattamento economico accessorio dei fondi della produttività, al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico, titolare di reddito complessivo di lavoro dipendente non superiore, nel 2008, a 35.000 euro;*
- *la proroga per tutto l'anno 2009 dell'imposta sostitutiva del 10 per cento sulle competenze erogate a titolo di incremento della produttività, innovazione ed efficienza organizzativa ed altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa. L'agevolazione è limitata ai soli lavoratori dipendenti del settore privato che abbiano un reddito di lavoro dipendente non superiore, per l'anno 2008, a 35.000 euro ed entro il limite complessivo di 6.000 euro lordi. In termini di cassa, si stima una perdita di gettito per il 2009 pari a 400 milioni (e 128 milioni per il 2010), mentre il minor gettito a titolo di addizionali IRE è imputato tra le maggiori spese correnti per 48 milioni come saldo netto da finanziare.*

Gli altri interventi, di natura strutturale, che si traducono in minori entrate riguardano:

- *la deducibilità dell'IRAP ai fini IRE ed IRES per i soggetti società di capitali ed enti commerciali, società di persone, banche, assicurazioni e persone fisiche esercenti arti e professioni, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2008 (e in presenza di certe condizioni per i periodi di imposta anteriori) per un importo pari al 10 per cento,*

forfetariamente calcolato sull'imposta riferibile alla quota imponibile degli interessi passivi e oneri assimilati e delle spese per il personale. Viene posto un tetto ai rimborsi (effettuati secondo l'ordine di presentazione delle domande) nel rispetto dei limiti di spesa pari a 100 milioni per il 2009, a 500 milioni per il 2010 ed a 400 milioni per il 2011, importi che potranno essere integrati con successivi provvedimenti legislativi. Gli effetti in termini di cassa, considerando il meccanismo del saldo/acconto, comporteranno una perdita di gettito di 1.085 milioni per il 2009, di 655 milioni per il 2010 e di 640 milioni a decorrere dal 2011. La misura avrà effetti anche sull'addizionale petrolio del 5,5 per cento (di cui alla L. 133/2008), con una perdita di gettito pari a 5 milioni nel 2009 e 2 milioni a decorrere dal 2010.

- *l'estensione a tutte le operazioni poste in essere dai contribuenti con un volume d'affari non eccedente i 200 mila euro della vigente disciplina delle operazioni soggette ad IVA ad esigibilità differita (cosiddetta Iva per cassa): l'imposta diviene esigibile per l'erario e corrispondentemente detraibile per il cessionario o committente, solo nel momento dell'effettivo pagamento del corrispettivo. L'imposta diviene comunque esigibile dopo il decorso di un anno dal momento di effettuazione dell'operazione. La disciplina non si applica alle operazioni effettuate dai soggetti che si avvalgono di regimi speciali di applicazione dell'imposta, nonché a quelle fatte nei confronti di cessionari o committenti che assolvono l'imposta mediante l'applicazione dell'inversione contabile (c.d. reverse charge). Viene stimato un minor gettito di 188 milioni per il 2009 e di 31 milioni dal 2010;*
- *la ripartizione della detrazione d'imposta per le spese sostenute a decorrere dal 1° gennaio 2009 per la riqualificazione energetica degli edifici in cinque rate annuali di pari importo. Si stima un minor gettito di 286 milioni per il 2009, 263 per il 2010 e 342 per il 2011.*

Le maggiori entrate della legge 2/2009

I provvedimenti con effetti di maggior gettito sono di seguito aggregati in tre tipologie: una tantum, lotta all'evasione ed altri interventi.

Gli interventi una tantum (riallineamento e rivalutazione volontari di valori contabili) prevedono:

- *l'introduzione di una disciplina fiscale opzionale di riallineamento a fini IRES ed IRAP dei valori delle poste di bilancio. dovuta all'applicazione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS. In termini di cassa ed applicando il meccanismo di saldo e acconto, si ottiene un maggior gettito per il 2009 pari a 2.457 milioni, un minor gettito per il 2010 pari a 417 milioni, per il 2011 pari a 914 milioni e a decorrere dal 2012 pari a 632 milioni. All'intervento è associato anche un minor gettito IRES per 463 milioni nel 2010 e 914 milioni per il 2011;*
- *la facoltà, per le società che non adottano i principi contabili internazionali nella redazione dei bilanci, di rivalutare i beni immobili, ad esclusione delle aree fabbricabili e degli immobili alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività di impresa, risultanti dal bilancio in corso al 31 dicembre 2007. Si stima un maggior gettito pari per il 2009 a 304 milioni, per il 2010 a 78 e per il 2011 a 81 milioni.*

Le misure intestate alla lotta all'evasione, per un effetto complessivo stimato pari a circa 1,8 miliardi per il 2009 ed a circa 1,9 miliardi per il biennio successivo, riguardano essenzialmente un pacchetto di interventi finalizzati agli accertamenti. In particolare è prevista:

- *la possibilità per il contribuente di aderire, dal 1° gennaio 2009, ad una definizione agevolata degli accertamenti per le imposte sui redditi e sull'Iva. La disciplina non si applica agli inviti preceduti da processi verbali di constatazione per i quali non sia stata prestata adesione e con riferimento alle maggiori imposte ed altre somme relative alle violazioni indicate nei medesimi processi verbali. Infine, in caso di adesione ai contenuti degli inviti a comparire ai fini degli studi di settore, relativi ai periodi di imposta in corso al 31 dicembre 2006 e successivi, l'Amministrazione finanziaria non può effettuare gli ulteriori accertamenti basati sulle presunzioni semplici qualora l'ammontare delle attività non dichiarate, con un massimo di 50.000 euro, sia pari o inferiore al 40 per cento dei ricavi o compensi definiti. Si stima una maggior entrata pari a 146 milioni annui a regime;*
- *l'estensione delle misure cautelari dell'iscrizione dell'ipoteca e del sequestro conservativo al totale delle somme dovute per il pagamento di tributi e relativi interessi vantati dagli uffici e dagli enti in base ai processi verbali di constatazione, per un maggior gettito di 225 milioni annui;*
- *l'effettuazione di controlli più frequenti e mirati nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni (contribuenti soggetti al "tutoraggio", ovvero con volume d'affari non inferiore a 300 milioni, importo che andrà gradualmente diminuendo fino a 100 milioni entro il 31 dicembre 2011). In sintonia con tale obiettivo, è prevista una ridefinizione di competenze all'interno delle strutture dell'Agenzia delle entrate, al fine dichiarato di incrementare i livelli di efficienza;*
- *la rivisitazione dei termini per la notifica dell'atto di recupero dei crediti utilizzati in compensazione, che risultino inesistenti a seguito del controllo dei dati esposti nei modelli di pagamento unificato, con un ampliamento dei termini pari ad otto anni dal momento in cui è stato utilizzato il credito inesistente, a fronte degli attuali quattro anni previsti per svolgere l'ordinaria attività di accertamento. Si stima un maggior gettito per 110 milioni nel 2009, 165 nel 2010 e 220 per il 2011;*
- *escussione delle garanzie prestate a favore della P.A.: le pubbliche amministrazioni creditrici di somme superiori a 250 milioni garantite da fideiussioni e polizze fideiussorie a prima richiesta, trascorsi 30 giorni dal verificarsi di un evento determinante l'escussione, devono avviare la procedura di riscossione della garanzia stessa. Inoltre i dipendenti pubblici che non adempiono alle suddette disposizioni sono soggetti al giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti. Si tratta, a ben vedere, di un intervento che si colloca a metà strada fra le misure intese a perseguire un efficientamento della riscossione e quelle dirette a contrastare fenomeni elusivi-evasivi. La Relazione Tecnica afferma che la norma è finalizzata ad una forte accelerazione della riscossione e che l'importo dei crediti pubblici, per i quali sono maturati i presupposti per l'escussione ma non sono state attivate le procedure di incasso, sia valutabile in oltre 1 miliardo. Il gettito atteso viene, infatti, quantificato in 750 milioni per l'anno 2009, 150 milioni euro per l'anno 2010 e 100 milioni per l'anno 2011.*

Sempre all'azione di contrasto all'evasione risponde la disposizione che introduce controlli sui circoli privati, finalizzati a contrastare l'utilizzo distorto della forma associativa come strumento elusivo delle imposte. Si subordina l'applicabilità del regime fiscale agevolato, a favore degli enti associativi in possesso dei previsti requisiti, alla trasmissione all'Agenzia delle entrate di dati rilevanti ai fini fiscali (con alcune esclusioni, come le organizzazioni di volontariato con i requisiti per essere qualificate come ONLUS). Gli effetti sui versamenti delle imposte a partire dal 2009 sono stimati in 150 milioni dovrebbero arrivare a 300 milioni nel 2011.

Sono infine previste una serie di misure relative alla riscossione, senza effetti quantitativi, tra le quali la modifica, dal 1° gennaio 2009, della disciplina sugli aggi, disponendone la determinazione in una percentuale fissa, e non più variabile, pari al 9 per cento delle somme iscritte a ruolo e dei relativi interessi di mora. Il Ministro dell'economia può con decreto rideterminare le percentuali alle quali commisurare l'aggio, nel limite di 2 punti percentuali.

Inoltre viene individuata la soglia di 10 milioni quale misura minima di capitale interamente versato, richiesto ai fini dell'iscrizione all'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione, di accertamento e di riscossione dei tributi e di altre entrate degli enti locali (province e comuni); dal rispetto del citato limite vengono escluse le società a prevalente partecipazione pubblica. E' anche prevista la nullità dell'affidamento dei servizi di liquidazione, accertamento e riscossione di tributi e di altre entrate degli enti locali ai soggetti che non possiedano il suddetto requisito patrimoniale. Tali soggetti dovranno pertanto adeguare il proprio capitale alla misura minima predetta, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, pena la decadenza dagli affidamenti in corso e la cancellazione dall'albo. In ogni caso fino all'adeguamento questi non possono ricevere nuovi affidamenti o partecipare a gare a tal fine indette. Tenuto conto degli episodi di malcostume che la previsione normativa vuole opportunamente contrastare, si può solo in parte concordare con le riserve sollevate in proposito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che ha in proposito ritenuto di dover criticamente osservare come "... tale previsione configga in maniera evidente con i principi posti a tutela della concorrenza, posto che determina una netta discriminazione tra operatori della riscossione a prevalente partecipazione pubblica e operatori a capitale privato, sui quali soltanto incombe l'obbligo di adeguare il proprio capitale sociale al livello minimo di 10 milioni di euro. Tale importo, richiedendo impegni di ricapitalizzazione assai significativi e in alcuni casi anche sproporzionati rispetto all'attività in concreto svolta, è suscettibile di porre a rischio la sopravvivenza sul mercato di un numero considerevole di operatori privati oggi attivi nella riscossione di tributi per molti enti locali nonché di ostacolare in modo ingiustificato l'accesso al mercato. Al contempo, la scomparsa di tali soggetti potrebbe comportare un danno per gli stessi Comuni ed enti locali concedenti, ai quali verrebbe a mancare l'interlocutore contrattuale cui è stato affidato il servizio di riscossione. Per tali motivi, l'Autorità auspica che, in sede di definitiva diadozione dell'atto normativo, vengano tenute nella dovuta considerazione le preoccupazioni di natura concorrenziale sopra illustrate, onde consentire l'eliminazione delle discriminazioni e degli ostacoli all'accesso suindicati."

L'unico intervento della L. 2/2009 cui è associato un maggior gettito introduce 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. Le maggiori entrate derivanti dalla disposizione vengono quantificate in 300 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

Si tratta dei 5,2 miliardi emersi a conclusione dell'apposita indagine svolta in proposito dalla Corte dei conti² 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 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. Il Servizio Bilancio del Senato non ravvisa nelle norme in esame la possibilità di recuperare gettito aggiuntivo, ma solo di fornire maggiori strumenti per recuperare entrate che sono già state stimate in sede di RT annessa al provvedimento originario (legge 289/2002) e, pertanto, già inserite nel quadro di finanza pubblica a legislazione vigente.

Secondo il monitoraggio condotto dalla Corte, le disposizioni in discorso, adottate anche sulla base delle raccomandazioni formulate a conclusione della predetta indagine, stanno avendo l'effetto di assicurare, e comunque di significativamente accelerare, l'effettiva riscossione di crediti dell'erario, che, non essendo assolutamente controversi, si caratterizzano per un grado potenziale di esigibilità largamente superiore a quello delle altre somme iscritte a ruolo, soggette, invece, com'è noto, all'alea del contenzioso o alle decurtazioni connesse al ricorso ad uno degli ormai tanti istituti alternativi di definizione degli accertamenti tributari. E' evidentemente dovuto proprio alle nuove disposizioni adottate se nel primo quadrimestre del 2009 le entrate da condono contabilizzate nei soli capitoli di entrata esplicitamente intestati ai condoni tributari sono aumentate del 632 per cento (da 22,8 a 166,7 milioni) rispetto al corrispondente periodo del 2008. A seguito delle riscossioni complessivamente contabilizzate da settembre 2007 al 30 aprile 2009 (360,1 milioni), risulta purtroppo poco più che scalfito la montagna di versamenti rateali omessi che, secondo quanto accertato dalla Corte, al 10 settembre 2007 ammontavano a ben 5,2 miliardi, senza considerare l'importo delle sanzioni e degli interessi. Va tuttavia tenuto presente che, da informazioni fornite da Equitalia SpA il 9 aprile scorso, le riscossioni per condono successivamente al 10 settembre 2007 già il mese scorso 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%.

² Delibera n. 24/2008/G, del 17 novembre 2008.

Gli altri interventi della L. 2/2009 prevedono:

- a fronte del riconoscimento di specifiche forme di indennizzo alle aziende commerciali in crisi, per la cessazione definitiva dell'attività commerciale al minuto in sede fissa o su aree pubbliche, la reintroduzione, fino al 31 dicembre 2013, dell'aliquota contributiva aggiuntiva ad hoc (d.lgs n. 144/1996 a carico degli iscritti alla gestione commerciali dell'INPS), aliquota pari allo 0,09 per cento (di cui solo lo 0,07 per cento destinato alla copertura degli oneri correlati all'erogazione del predetto indennizzo). Il gettito stimato, a copertura dell'indennizzo, è pari a 25 milioni annui;
- disposizioni fiscali in materia di giochi, sulle somme giocate con apparecchi per il gioco lecito collegati alla rete telematica dell'AAMS ed al finanziamento del CONI e dell'UNIRE, si determina l'ammontare del prelievo erariale unico (PREU) relativamente ai singoli soggetti passivi d'imposta, applicando differenti aliquote (tra il 12,6 e l'8 per cento per scaglioni di raccolta delle somme giocate rispetto alla raccolta effettuata nel 2008). A valere sulle maggiori entrate determinate dall'aumento del PREU (85 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011) rilevate annualmente dall'AAMS, una quota pari all'1,4 per cento è ripartita – in misura non superiore a 140 milioni per ciascun ente – ed assegnata in funzione del processo di risanamento finanziario e di riassetto dei relativi settori alle attività istituzionali del CONI e dell'UNIRE (con esclusione delle ordinarie esigenze di funzionamento della seconda). Contestualmente cessano gli effetti nei confronti del CONI e dell'UNIRE della disposizione che istituiva per il 2009 un fondo sul quale far affluire le entrate derivanti dalle concessioni del diritto di esercizio e raccolta in rete fisica di giochi su base ippica e sportiva;
- Iva sui servizi televisivi: nell'obiettivo dichiarato di rendere omogeneo il trattamento Iva dei servizi di radiodiffusione, indipendentemente dalla piattaforma tecnologica utilizzata per trasmettere il segnale e dalle modalità di pagamento del corrispettivo del servizio, si dispone, con decorrenza 2009, l'applicazione dell'aliquota ordinaria Iva del 20 per cento, in luogo dell'aliquota ridotta del 10 per cento, sui canoni di abbonamento alle radiodiffusioni circolari trasmesse in forma codificata, nonché alla diffusione radiofonica con accesso condizionato effettuata in forma digitale a mezzo di reti via cavo o via satellite, ivi comprese le trasmissioni televisive punto-punto. Inoltre viene prorogato al 31 dicembre 2009 il regime transitorio Iva in materia di determinazione del luogo delle prestazioni relativo a servizi di radiodiffusione e di televisione nonché a determinati servizi prestati tramite mezzi elettronici. Gli effetti finanziari sono stimati in +214 milioni per il 2009 e +270 milioni per gli anni successivi;
- addizionale su materiale pornografico: dal 2009 l'addizionale alle imposte sul reddito del 25 per cento sugli utili introdotta dalla finanziaria per il 2006 (porno-tax), si applica anche al reddito proporzionalmente corrispondente alla quota di ricavi derivanti dalla trasmissione di programmi televisivi del medesimo contenuto, e viene estesa anche ai soggetti che utilizzano trasmissioni televisive volte a sollecitare la credulità popolare, che si rivolgono al pubblico attraverso numeri telefonici a pagamento. Si stima un maggior gettito pari a 277 milioni per il 2009, 159 per il 2010 e 166 per il 2011.

5.4. Legge 14/2009 di conversione del DL 207/2008**Tavola 10: Interventi sull'entrata: effetti sull'indebitamento netto della PA**

(in milioni)

| Legge 14/2009 (ex DL 207/2008) | 2009 | 2010 | 2011 | Triennio |
|--|---------------|--------------|--------------|---------------|
| Minori entrate | -124,5 | -43,3 | -43,2 | -211,0 |
| Associazioni infortunistiche autotrasporto | -42,0 | -42,0 | -42,0 | -126,0 |
| Ulteriore riduzione sperimentale premi INAIL | -80,0 | 0,0 | 0,0 | -80,0 |
| Benefici fiscali a favore federazioni sportive | -1,0 | -1,3 | -1,2 | -3,5 |
| Proroga versamenti contributivi cooperative sociali eventi sismici | -1,5 | 0,0 | 0,0 | -1,5 |
| Maggiori entrate | 80,0 | 0,0 | 0,0 | 80,0 |
| Entrate non riassegnabili ex DL 162/2008, art. 2 c. 1 | 80,0 | 0,0 | 0,0 | 80,0 |
| Effetto netto | -44,5 | -43,3 | -43,2 | -131,0 |

Sul fronte dell'Entrata gli effetti attesi appaiono limitati alle misure di sostegno al settore dell'autotrasporto (art 29, c. 1 -bis).³

Con riferimento alle misure per le quali non vengono stimati effetti, va richiamata la previsione relativa alla messa in liquidazione del patrimonio separato relativo alle due operazioni di cartolarizzazione effettuate dalla SCIP (Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici) ritrasferendo la proprietà degli immobili dalla Società agli Enti previdenziali originariamente proprietari degli stessi, motivata dall'eccezionale crisi economica internazionale e delle condizioni del mercato immobiliare e dei mercati finanziari.

La retrocessione viene effettuata per un corrispettivo pari al valore degli immobili, determinato dall'Agenzia del territorio, ma esclusivamente fino a concorrenza delle passività residue della SCIP al netto degli incassi disponibili. Per il versamento gli Enti utilizzano il saldo di cassa giacente sul conto riscossione della SCIP1 presso la Tesoreria centrale, vale a dire il prezzo differito ad essi dovuto e non ancora corrisposto, stanti le vendite ancora in corso delle residue unità immobiliari, dopo l'avvenuto rimborso integrale dei titoli emessi per la prima operazione (SCIP1). Non sarebbero previsti effetti economici negativi per gli Enti previdenziali proprietari in quanto i costi di gestione degli immobili erano comunque a loro carico. Una volta versate agli investitori di SCIP2 le rate già scadute e quelle residue (per un importo residuo al 31 dicembre 2008 di 1.730 milioni) ed estinti i restanti costi relativi alle due operazioni di

³ Si tratta di provvedimenti con effetti di pari entità ma di segno opposto relativi:

- il primo riguarda la riduzione di 42 milioni annui, a decorrere dall'anno 2009, dei *tassi di premio INAIL* per le imprese con dipendenti, in funzione dell'andamento infortunistico del settore dell'autotrasporto, e la parallela soppressione (finalizzato al rispetto degli equilibri programmati dei saldi di finanza pubblica) dell'autorizzazione di spesa di 43 milioni per le riduzioni da parte dell'INAIL, per l'anno 1999, dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni dovuti dalle imprese di autotrasporto in conto terzi per i propri dipendenti
- il secondo prevede un'ulteriore riduzione, per il solo 2009, dei richiamati *tassi di premio*, a titolo sperimentale che opera nel limite massimo di 80 milioni, a seguito del versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme per la realizzazione di misure di sostegno al credito e agli investimenti, per fronteggiare la crisi nel settore dell'autotrasporto, conseguente all'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi. Tali risorse per il corrispondente importo restano acquisite all'entrata per la necessaria compensazione sui saldi di finanza pubblica. L'effetto previsto è di 80 milioni sia di maggiore che di minor gettito. Nelle *schede di lettura* della Camera dei Deputati con riferimento all'ulteriore riduzione nel limite massimo di 80 milioni dei tassi di premio INAIL per l'anno 2009, si metteva in dubbio l'effettiva disponibilità delle risorse versate all'entrata dall'*Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa SpA*, escludendo che a valere sulle medesime liquidità sussistano ulteriori impegni di spesa o oneri pregressi. In proposito viene evidenziata la necessità di tener conto anche della realizzazione delle misure per il sostegno dell'agricoltura e dell'autotrasporto previste dal DL 162/2008 (convertito nella legge n.201/2008) che già prevedeva l'utilizzo di risorse dell'*Agenzia* per 230 milioni.

cartolarizzazione, la società di cartolarizzazione SCIP viene posta in liquidazione e si demanda all'Agenzia del territorio il compito di effettuare una puntuale ricognizione e valutazione di tutti gli immobili di proprietà retrocessi agli enti previdenziali⁴.

Con l'intervento in esame, si prende conclusivamente atto dell'impossibilità di portare a termine la procedura di vendita dell'oltre il 20 per cento residuo degli immobili cartolarizzati, nonostante i correttivi già adottati (prestito ponte, ristrutturazione del debito, nuovo *business plan*) e si pone termine all'operazione di SCIP2 con il pieno riconoscimento di quanto a suo tempo osservato dalla Corte in ordine al mantenimento di fatto in capo al Tesoro del rischio di cessione (cessione pro solvendo e non pro soluto) e, conseguentemente, con la definitiva certificazione dell'insuccesso della stessa operazione.

5.5. Legge 33 di conversione del DL 5/2009

Tavola 11: Interventi sull'entrata: effetti sull'indebitamento netto della PA

(in milioni)

| Legge 33/2009 (ex DL 5/2009) | 2009 | 2010 | 2011 | Triennio |
|---|----------------|---------------|---------------|----------------|
| Minori entrate* | -22,0 | -232,0 | -407,0 | -661,0 |
| Incentivi per autoveicoli | 0,0 | -11,0 | -17,0 | -28,0 |
| Incentivi per mobili ed elettrodomestici | 0,0 | -171,0 | -200,0 | -371,0 |
| Tassazione unitaria per distretti produttivi ed equiparazione reti di imprese | -10,0 | -50,0 | -50,0 | -110,0 |
| Agevolazioni per aggregazioni di imprese | 0,0 | 0,0 | -140,0 | -140,0 |
| Altri interventi | -12,0 | 0,0 | 0,0 | -12,0 |
| Maggiori entrate* | 1.012,0 | 301,0 | 401,0 | 1.714,0 |
| IVA e altre imposte: incentivi per autoveicoli | 654,0 | 0,0 | 0,0 | 654,0 |
| Incentivi per mobili ed elettrodomestici | 43,0 | 0,0 | 0,0 | 43,0 |
| Rivalutazione immobili: riduzione aliquota imposta sostitutiva | 4,0 | 1,0 | 1,0 | 6,0 |
| Lotta all'evasione | 210,0 | 300,0 | 400,0 | 910,0 |
| <i>Di cui: imposte di registro, ipotecarie, catastali e sulle successioni e donazioni: controlli su legittimità</i> | 10,0 | 100,0 | 200,0 | 310,0 |
| <i>Di cui: estensione disposizioni antielusive</i> | 200,0 | 200,0 | 200,0 | 600,0 |
| Altri interventi | 101,0 | 0,0 | 0,0 | 101,0 |
| Effetto netto | 990,0 | 69,0 | -6,0 | 1.053,0 |

* Non essendo stato reso disponibile il prospetto redatto dalla R.G.S. sono stati assunti gli effetti di quantificazione contenuti nella Nota di lettura del Servizio Bilancio del Senato n. 39 di aprile 2009.

⁴ Dai dati esposti nella *Relazione al Parlamento* - aprile 2009, si evince che al 31 dicembre 2008:

1. il portafoglio residuo è pari al 21,6 per cento delle unità principali (13.574 delle 62.880 all'atto della vendita a SCIP) per un controvalore di 2.356 milioni,
2. il saldo del conto corrente di Tesoreria intestato a SCIP ammonta a 160,2 milioni,
3. il debito residuo della Società è pari a 1.730 milioni.

Anche in questo provvedimento si distinguono misure suscettibili di determinare minori entrate e misure che, invece, si caratterizzano per un contributo in termini di maggior gettito.

Fra le prime, accomunate da connotati agevolativi, si segnalano, da un lato, norme dirette al sostegno di specifici settori produttivi e, dall'altro, norme dirette a stimolare momenti di aggregazione del mondo imprenditoriale, anche sulla base di un apprezzamento delle variabili territoriali.

Le minori entrate della legge 33/2009

In particolare, si prevede:

- a) *l'introduzione, a favore dei contribuenti che fruiscono della detrazione delle spese per la ristrutturazioni di immobili e, limitatamente agli interventi effettuati dal 1° luglio 2008, di una detrazione IRE della misura del 20 per cento delle ulteriori spese documentate, sostenute dal 7 febbraio al 31 dicembre 2009, per l'acquisto di mobili, elettrodomestici ad alta efficienza energetica, apparecchi televisivi e computer, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione. La detrazione dall'imposta loda spetta fino a concorrenza dell'ammontare dell'imposta medesima; deve essere ripartita in cinque quote annuali di pari ammontare ed è calcolata su un importo massimo di spesa complessiva non superiore a 10.000 euro. Dalla misura si attende, per il 2009, un effetto complessivo su IRE, IRES, IRAP ed IVA di un maggior gettito di 43 milioni nel 2009 e di minor gettito negli anni successivi (171 milioni nel 2010, 200 nel 2011, 162 nei due anni successivi);*
- b) *l'estensione alle reti delle imprese ed alle catene di fornitura della disciplina fiscale prevista per i distretti in merito alla possibilità da parte degli enti territoriali di stabilire procedure amministrative semplificate per l'applicazione dei tributi propri, possibilità che era stata, invece, esplicitamente esclusa dall'articolo 6-bis, comma 2, del decreto legge n. 112 del 2008;*
- c) *la possibilità per le imprese appartenenti ai distretti di esercitare congiuntamente l'opzione per la tassazione di distretto ai fini dell'applicazione dell'IRES. I distretti che abbiano esercitato l'opzione per la tassazione unitaria sono inclusi tra i soggetti passivi dell'IRES ed il reddito imponibile del distretto comprende quello delle imprese che vi appartengono, che hanno contestualmente optato per la tassazione unitaria. La determinazione del reddito unitario, nonché dei tributi, contributi ed altre somme dovute agli enti locali, viene operata su base concordataria (distretti - Agenzia delle entrate) per almeno tre anni. Analogamente, i distretti possono concordare con gli enti locali competenti il volume dei tributi, contributi ed altre somme dovute. Dall'attuazione delle ultime due misure non devono derivare oneri superiori a 10 milioni per il 2009 e 50 milioni decorrere dal 2010, importi ascritti come minor gettito. La norma non modifica testualmente il comma 372 della finanziaria 2006, che reca uno stanziamento di 50 milioni annui dal 2006 per le finalità originarie della disciplina relativa ai distretti;*
- d) *per le società che risultano da fusioni o scissioni realizzate nell'anno 2009, ai fini fiscali si considera gratuitamente, per un ammontare non eccedente 5 milioni, il valore attribuito ai beni strumentali materiali o immateriali, per effetto dell'imputazione su tali poste di bilancio del disavanzo da concambio. Nell'ipotesi di operazioni di conferimento di azienda effettuate nell'anno 2009, si considerano riconosciuti ai fini fiscali, sempre gratuitamente, i maggiori valori iscritti dalle società conferitarie in riferimento ai beni strumentali materiali ed immateriali, sempre per un ammontare complessivo non eccedente 5 milioni. Il maggior valore attribuito ai beni è riconosciuto fiscalmente ai fini delle imposte sul reddito e dell'IRAP a decorrere dall'esercizio successivo a quello in cui ha avuto luogo l'operazione di aggregazione aziendale. Viene stimato un effetto di perdita di gettito conseguente alla possibilità di dedurre maggiori quote di ammortamento ai fini IRES ed IRAP per 140 milioni per il 2011.*

Quanto ai provvedimenti recanti maggiori entrate, due sono le tipologie previste.

La prima identifica gli *effetti virtuosi* (in termini di impulso al gettito IVA e delle imposte dirette) innescati dalla concessione di *agevolazioni* per gli acquisti di autoveicoli, motoveicoli, mobili ed elettrodomestici. Si tratta di circa 700 milioni limitati al 2009.

La seconda tipologia, invece, ritorna sulla materia dei controlli fiscali (box n.).

Le maggiori entrate della Legge 33/2009

Gli interventi per i quali è previsto un effetto di gettito riguardano:

- la razionalizzazione del controllo delle agevolazioni previste in materia di imposte di registro, ipotecaria e catastale, sulle successioni e donazioni, fruite in sede di liquidazione o autoliquidazione dell'imposta principale, sulla base di criteri selettivi che tengano conto di specifiche analisi di rischio circa l'indebito utilizzo delle agevolazioni stesse;
- l'applicazione della sanzione del 200 per cento dell'importo dei crediti indebitamente compensati qualora siano superiori a 50.000 euro per ciascun anno solare;
- l'ampliamento dell'applicazione delle norme antielusive sulla tassazione dei proventi realizzati da operazioni di pronti contro termine e di mutuo di titoli garantito, con il contrasto della possibilità, per il mutuatario ed il cessionario a pronti nei rapporti di mutuo di titoli garantito e di pronti contro termine, di fruire della tassazione dei dividendi nella misura del 5 per cento del loro ammontare e dei crediti per imposte pagate all'estero. In particolare, vengono riconosciute le ritenute o il credito per imposte pagate all'estero solamente se tale regime sarebbe spettato al beneficiario effettivo dei dividendi e degli altri proventi. L'Amministrazione finanziaria viene autorizzata a verificare la natura elusiva delle operazioni di cui sopra, effettuate prima della data di entrata in vigore della disposizione. Inoltre si affida agli agenti della riscossione la prosecuzione dei procedimenti esecutivi relativi a crediti cartolarizzati e ceduti dall'INPS già oggetto di procedimenti civili di cognizione ordinaria e di esecuzione. Quale effetto prevalente, connesso al corretto adempimento spontaneo, si stima un maggior gettito quantificato in un importo di circa 200 milioni annui.

Tra le misure per le quali non vengono stimati effetti quantitativi, vanno ricordate:

- l'articolo 3-bis: estende il vigente regime dell'Iva per cassa, introdotto dall'articolo 7 della legge 2/2009 ad altre fattispecie, con particolare riferimento ai fornitori di imprese in amministrazione straordinaria, nei limiti delle risorse di cui al predetto articolo 7;
- l'articolo 7 (c. 1-bis) prevede, per il finanziamento delle attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, un incremento di 4 milioni per ciascuno degli anni 2009 e 2010 degli stanziamenti del Ministero dell'economia per il programma prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, con particolare riferimento alle spese relative all'addestramento, alla formazione e all'aggiornamento del personale.

5.6. Politica fiscale e lotta all'evasione

Come nella prima fase della manovra di finanza pubblica per il 2009, anche nella seconda e nella terza trovano ampio spazio provvedimenti intestati alla lotta all'evasione. Misure di tale natura sono invece assenti nella legge finanziaria e nella legge 14 del 2009 (c.d. *mille proroghe*). Il maggior gettito di cui tali provvedimenti sono accreditati si commisura a poco più di 2,5 miliardi di euro per il 2009, ma sfiora i 10 miliardi per l'insieme del triennio. La loro incidenza sul maggior gettito atteso dal complesso dei provvedimenti di entrata è crescente, passando dal 31,7 per cento nel 2009 al 53 per cento nel 2010 ed al 74,1 per cento nel 2011 (50,4 per cento nella media del triennio).

Tavola 12: La lotta all'evasione nella manovra 2009-11

| | 2009 | 2010 | 2011 | (in milioni) Triennio |
|---------------------|---|-------|-------|--------------------------|
| L. 133/2008 | | | | |
| a | 4.662 | 4.961 | 5.523 | 15.146 |
| b | 513 | 793 | 1.953 | 3.259 |
| b/a | 11,0 | 16,0 | 35,4 | 21,5 |
| L. 203/2008 | | | | |
| a | -634 | -321 | -197 | -1.152 |
| b | .... | .... | .... | .... |
| b/a | .... | .... | .... | .... |
| L. 2/2009 | | | | |
| a | 2.988 | 934 | 407 | 4.329 |
| b | 1.801 | 1.868 | 1.857 | 5.526 |
| b/a | 60,3 | 200,0 | 456,3 | 127,7 |
| L. 14/2009 | | | | |
| a | -45 | -43 | -43 | -131 |
| b | .... | .... | .... | .... |
| b/a | .... | .... | .... | .... |
| L. 33/2009 | | | | |
| a | 991 | 69 | -6 | 1.054 |
| b | 210 | 300 | 400 | 910 |
| b/a | 21,2 | 434,8 | .... | 86,3 |
| In complesso | | | | |
| a | 7.962 | 5.600 | 5.684 | 19.246 |
| b | 2.524 | 2.961 | 4.210 | 9.695 |
| b/a | 31,7 | 52,9 | 74,1 | 50,4 |
| <i>Legenda:</i> | | | | |
| a | maggiori entrate nette complessive | | | |
| b | maggiori entrate dal contrasto all'evasione fiscale | | | |

Come risulta poi dal prospetto che segue, secondo le previsioni ufficiali il contrasto all'evasione dovrebbe assicurare più del 16 per cento della copertura della manovra triennale di bilancio varata fra l'estate del 2008 e la primavera del 2009, ma dovrebbe incidere addirittura per oltre un quarto (25,2 per cento) nel 2009.

**Tavola 13: Copertura della manovra con le maggiori entrate attese dalla lotta all'evasione
(in milioni)**

| Norme | 2009 | 2010 | 2011 | Triennio | |
|--|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| | | | | importo | % |
| legge 133/2008 | 513 | 793 | 1.953 | 3.259 | 33,6 |
| legge 2/2009 | 1.801 | 1.868 | 1.857 | 5.526 | 57,0 |
| legge 33/2009 | 210 | 300 | 400 | 910 | 9,4 |
| Totale da lotta evasione | 2.524 | 2.961 | 4.210 | 9.695 | 100,0 |
| maggior gettito atteso dalla manovra | 12.312 | 8.508 | 9.187 | 30.007 | |
| <i>di cui da lotta all'evasione (%)</i> | <i>20,5</i> | <i>34,8</i> | <i>45,8</i> | <i>32,3</i> | |
| Riduzione indebitamento netto della P.A. indotto dalla manovra (1) | 10.000 | 17.527 | 31.415 | 58.942 | |
| <i>di cui da lotta all'evasione (%)</i> | <i>25,2</i> | <i>16,9</i> | <i>13,4</i> | <i>16,4</i> | |

(1): per la sola finanziaria 2009 l'effetto è pari a zero

Trova così conferma il fenomeno della crescente importanza della lotta all'evasione nel definire i contenuti e il gettito delle manovre di bilancio. Nel contempo, si ripropongono, come una sorta di *trait d'unione* fra presente e passato, i problemi irrisolti della lotta all'evasione. Almeno su alcuni vale la pena soffermarsi.

Un primo problema trae origine dalla persistente caratterizzazione di straordinarietà della lotta all'evasione accompagnata dal suo crescente impiego come strumento di politica di bilancio. Sulla base delle stime ufficiali, si può calcolare che nel decennio 1998 – 2008 il maggior gettito originariamente atteso dall'insieme dei provvedimenti di lotta all'evasione ammonta a circa 37 miliardi, pari a quasi i due terzi delle maggiori entrate nette complessive di cui erano accreditate le manovre varate con le leggi finanziarie del periodo.

Nel nostro paese la lotta all'evasione non è stata mai considerata come un obiettivo naturale e ordinario: né quando si è trattato di definire gli indirizzi della politica fiscale, né quando si è trattato di trarne le necessarie conseguenze di natura amministrativa. Non essendo concepita come connaturata alla gestione corrente del sistema tributario, alla lotta all'evasione è stato sempre più esplicitamente assegnato il ruolo di strumento straordinario di copertura della politica di bilancio; una sorta di “terza via”, rispetto alla riduzione della spesa pubblica o ad esplicativi aumenti del prelievo. La conseguenza è che l'approccio al problema finisce per risultare “inquinato” da due ambiguità: la prima, che subordina ogni iniziativa di recupero di base imponibile

a un'esplicita decisione della politica tributaria, come se, in assenza di tale presupposto, la lotta all'evasione dovesse risultare estranea alla gestione corrente del sistema tributario; la seconda, che vede nella lotta all'evasione la forma di copertura di bilancio più semplice e indolare, di più agevole utilizzo perché meno avversata, nella percezione che le sue ricadute sarebbero comunque a carico degli "altri".

Si tratta di ambiguità che, di fatto, possono risultare di ostacolo a scelte di politica fiscale orientate ad un recupero graduale, ma sistematico, della base imponibile sottratta a tassazione, o semplicemente produrre forme di lotta all'evasione destinate a limitarsi al mero effetto annuncio o ad iniziative che si risolvono in episodiche fiammate di accertamenti.

Un secondo problema scaturisce dai *limiti delle strategie di contrasto basate su un mix non calibrato di controlli e semplificazioni, repressione e compliance*. Da ciò l'oscillazione fra due rischi contrapposti: quello di confondere controlli e vessazioni; quello di eccessi di transazioni sull'imponibile evaso scambiati per semplificazione.

Per quanto riguarda il primo rischio, si può osservare che il mutamento di strategia implicitamente adottato dal Governo con le misure 2008-2009 avrebbe dovuto accompagnarsi con (o, meglio ancora, essere preceduto da) un sensibile incremento delle potenzialità d'intervento dell'amministrazione, per controbilanciare la evidente perdita di deterrenza del sistema. Viceversa così non è stato e, all'indebolimento dell'apparato sanzionatorio si è, sì, contrapposto l'annuncio di un rafforzamento e potenziamento dei controlli (da attentamente monitorare), mentre, come si è già accennato, il problematico processo di riorganizzazione in atto rischia piuttosto di introdurre nuovi preoccupanti fattori di incertezza.

Il secondo rischio, poi, mostra una sua altrettanto prónunciata attualità, nella misura in cui, nel corso dell'ultimo decennio, si è fatta largo la "logica della *tax compliance*", con la politica fiscale e l'azione amministrativa finalizzate a stimolare l'adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria e con un'attività di controllo che, di fatto, si è venuta sempre più configurando come un semplice presupposto per una transazione con il contribuente.

E' difficile stabilire quanto la *tax compliance* abbia attecchito, spingendo i contribuenti a rispondere positivamente all'apertura di credito della politica tributaria.

E' certo, tuttavia, che essa ha influito profondamente sull'attività di controllo, comportando una rottura dello schema tradizionale del procedimento di recupero dell'evasione: ciò che in passato era affidato a passaggi di carattere necessitato e meccanico (verifica, accertamento, eventuale contenzioso e riscossione) risulta ormai sempre più integrato e complicato da una serie di varianti (accertamento con adesione, autotutela, annullamento, conciliazione giudiziale, riduzione delle sanzioni) che recano in sé il seme della contrattazione.

Il numero di tali varianti si è anche da ultimo arricchito di altri due tesselli a seguito delle novità introdotte dalla manovra 2009-2011. Talché, le opzioni che si offrono al contribuente che abbia commesso delle violazioni tributarie sono ormai salite a nove⁵, otto delle quali⁶ rese appetibili da un significativo abbattimento delle sanzioni e, talora⁷, anche dalla possibilità di una riduzione della pretesa erariale.

Le conseguenze di tale trasformazione sono molteplici e, probabilmente, di segno non univoco. I frutti della lotta all'evasione risultano più ravvicinati e meno incerti, in quanto affidati in larga parte a meccanismi concordatari. Ma, proprio per questo, sul versante opposto sono da registrare i rischi di un'evaporazione dei risultati dell'attività di controllo (per eccesso di transazione) e, più in generale, quelli di una maggiore propensione all'evasione (a seguito della riduzione dei costi derivanti da una possibile scoperta dell'evasione).

Conservano la loro attualità, dunque, i motivi (deflazione del contenzioso e idoneità a definire con rapidità l'attività di controllo, anticipando la riscossione) che hanno determinato la "fortuna" di un istituto (l'accertamento con adesione) che, a dieci anni dalla sua introduzione, sembra avere definitivamente perso l'originario carattere di eccezionalità (rispetto all'accertamento "ordinario"), essendo ormai divenuto la principale modalità di conclusione dell'attività di controllo. Ma tornano, nel contempo, a riproporsi gli interrogativi circa i rapporti che intercorrono fra l'attività di controllo e

⁵ Nell'ordine, e in relazione allo stadio della pendenza tributaria: (prima di un eventuale controllo) ravvedimento operoso; (successivamente a un controllo) acquisenza all'atto di accertamento, adesione al processo verbale di constatazione, definizione dell'invito al contraddittorio da parte dell'ufficio, accertamento con adesione "ordinario", definizione agevolata delle sanzioni, definizione prima dell'iscrizione a ruolo; (dopo avere attivato il contenzioso) conciliazione giudiziale, definizione in via contenziosa.

⁶ Restandone, ovviamente, esclusa la definizione in sede contenziosa.

⁷ E' quanto può avvenire in tre casi: istanza autotutela, accertamento con adesione "ordinario" e conciliazione giudiziale.