

aggiustamenti che hanno inevitabilmente alimentato notevoli e diffuse incertezze.

Infine il terzo aggregato, costituito dalle misure antievasione (985 milioni, con un'incidenza del 30 per cento circa), riguarda: il potenziamento della capacità di controllo delle Agenzie delle entrate e delle dogane e della Guardia di finanza ed il coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento (335 milioni), le cessioni di fabbricati (500 milioni), l'emersione contributiva (50 milioni) e, per il solo 2006, l'effetto disincentivante e di accertamento su operazioni 2004 e 2005 di *dividend washing* (100 milioni).

Per la lotta all'evasione, oltre che sulle misure di deterrenza costituite dalla possibilità di verifica dei versamenti già prima della presentazione della dichiarazione e dal fermo amministrativo dei beni mobili registrati, si fa affidamento soprattutto sul coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento e sul potenziamento dei controlli, grazie anche all'aumento degli organici ed a nuove assunzioni presso le Agenzie delle entrate e delle dogane e la Guardia di finanza, per le quali è autorizzata una spesa di 40 milioni per il 2006 e di 80 milioni a partire dal 2007.

La partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale è incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso, direttamente o attraverso società ed enti partecipati.

Per la fiscalità immobiliare, viene rinnovato sugli immobili lo sconto IRPEF per le ristrutturazioni, che, però, passa dal 36 al 41 per cento, compensato dal ritorno dell'IVA all'aliquota ordinaria del 20 per cento.

La novità introdotta, ed alla quale è associata una previsione di 500 milioni di maggior gettito, riguarda, invece, le cessioni di fabbricati: nelle compravendite immobiliari, le persone fisiche che prima dei cinque anni dall'acquisto cedono immobili abitativi e loro pertinenze non in regime di impresa o di lavoro autonomo hanno la facoltà di dichiarare il valore reale della transazione e di fruire di una tassazione sostitutiva della plusvalenza al 12,5 per cento, anziché ad aliquote IRPEF, mentre per chi vuole acquistare casa c'è la possibilità di versare l'imposta di registro, ipotecaria e catastale sul valore catastale del bene comprato, pur dichiarando nel rogito il valore reale della compravendita. E' anche prevista una riduzione degli onorari notarili del 20 per cento. Queste disposizioni

dovrebbero favorire l'allineamento dei valori dichiarati a quelli di mercato, creando i presupposti per future revisioni degli estimi.

33.

Nell'aggregato dei prelievi mirati su soggetti selezionati (per un effetto stimato in 2.849 milioni), rientrano la limitazione della deducibilità per la Banca d'Italia delle perdite da concambio di titoli di Stato (264 milioni, che si riducono a 132 negli anni successivi), la riduzione dallo 0,6 per cento allo 0,4 per cento della possibilità di svalutazione crediti per banche ed assicurazioni (1.103 milioni) e dal 90 al 60 per cento delle riserve sinistri per le assicurazioni (214 milioni), l'indeducibilità dell'IRAP per banche ed assicurazioni (21,8 milioni), la limitazione all'80 per cento della deducibilità delle quote di ammortamento dei beni materiali strumentali e dell'avviamento delle attività di distribuzione di gas naturale e di energia elettrica (1.151 milioni), il canone aggiuntivo unico quadriennale a carico delle concessioni idroelettriche (60 milioni) ed il versamento al bilancio dell'entrata di una quota degli introiti delle tariffe dell'energia elettrica destinati a finanziare la SOGIN per le attività di smantellamento e di messa in sicurezza degli ex siti nucleari (35 milioni).

Limitazione deducibilità perdite da concambio titoli di Stato. L'art. 5 quater del decreto legge modifica il comma 2 dell'art. 65 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, stabilendo che a decorrere dal periodo di imposta in corso alla data del concambio di titoli di Stato con altri titoli di Stato per un ammontare di pari valore di mercato, la perdita della Banca d'Italia conseguente alla minusvalenza patrimoniale di cui al predetto concambio, nonché le perdite relative ai due periodi d'imposta successivi, sono computabili in diminuzione, non più integralmente, ma solo fino a concorrenza del 50 per cento dei redditi imponibili del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2005 e di quelli successivi.

La misura, che avrà un effetto di maggior gettito di 264 milioni nel 2006 e di 132 negli anni successivi, si riferisce all'operazione, autorizzata dalla legge finanziaria per il 2003, di concambio dei titoli detenuti dalla Banca d'Italia a seguito della riforma del conto corrente di tesoreria intervenuta nel 1993. Gli effetti si sono avuti al 31 dicembre

2002 in termini di riduzione del valore nominale del debito di 23,9 miliardi di euro, pari a poco meno di due punti percentuali nel rapporto debito/PIL.

Ammortamento dei beni materiali strumentali per l'esercizio delle attività regolate di distribuzione di gas naturale e di energia elettrica. Le disposizioni introdotte con la legge 2 dicembre 2005, n. 248, di conversione del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203 (art. 11 *quater*), prima, e con la legge finanziaria 266/2005 (commi 325-328), poi, sostituiscono l'originariamente prevista "tassa sulle reti" a carico di Snam Rete Gas e di Terna, che avrebbe dovuto fruttare un gettito annuo di 800 milioni, ma per la quale erano stati sollevati anche dalla Corte problemi di fattibilità, non tecnica, ma giuridica.

Le norme introdotte con il *collegato* modificano la disciplina dell'ammortamento dei beni materiali strumentali per la distribuzione di energia, con un effetto stimato di maggior gettito di 790 milioni per il solo 2006. La *Finanziaria* modifica ulteriormente tale disciplina, nel senso di prevedere una riduzione del 20 per cento dell'importo della quota di ammortamento deducibile, che comporta un ulteriore maggior gettito di 892 milioni.

La norma non trova altra specifica motivazione che non sia quella dell'intento di acquisire all'erario una quota delle rendite monopolistiche di cui godono le imprese che operano nel settore della distribuzione del gas e dell'elettricità e che non si riescono, evidentemente, a contrastare attraverso il sistema di regolazione. Di per se, infatti, una norma di questo genere appare in contraddizione con l'esigenza di incentivare gli investimenti nel settore energetico.

34.

Tra gli altri interventi quello principale è costituito dalla Riforma della riscossione, che sopprime dal 1° ottobre 2006 il sistema di affidamento in concessione a privati attribuendo il servizio ad una società a maggioranza pubblica – *Riscossione Spa* – costituita dall'Agenzia delle entrate e dall'INPS, con un capitale di 150 milioni, rispetto al quale la partecipazione pubblica dovrà essere almeno il 51 per cento (corrispondente ai 76,5 milioni previsti dalla Rgs come spesa indotta dalla *manovra*). La nuova società effettuerà l'attività di riscossione mediante ruolo e potrà anche svolgere ulteriori attività

come la riscossione spontanea, la liquidazione e l'accertamento delle entrate degli enti pubblici, anche territoriali, e delle loro partecipate, mediante procedure di gara ad evidenza pubblica. Effetti di maggior gettito sono previsti già nel 2006 per un importo di 300 milioni.

Osservazioni sulla conseguibilità delle maggiori entrate.

35.

Programmazione fiscale triennale, rivalutazioni e maggiori proventi attesi dai giochi incidono per un terzo sul complesso delle maggiori entrate e ne costituiscono la quota maggiormente a rischio in termini di effettiva riscossione, trattandosi di entrate di natura volontaria. Tale quota si avvicina al 40 per cento se si includono anche gli importi dei maggiori gettiti attesi dalla lotta all'evasione e dalla pubblicizzazione dell'attività di riscossione, finora affidata ai concessionari. Le più puntuali osservazioni che seguono sul grado di fattibilità dei maggiori gettiti stimati in sede di relazione tecnica sono state formulate tenendo conto anche delle analisi svolte dai competenti uffici di supporto dei due rami del Parlamento.⁵

36.

Entrate volontarie. Nel contesto della presente analisi, le principali osservazioni sulla programmazione fiscale attengono alle incertezze determinate dall'ennesima versione dell'istituto del concordato preventivo (che, infatti, non ha finora avuto successo) ed alle perplessità con cui la disposizione è stata accolta dai potenziali beneficiari che non si sentono sufficientemente tutelati rispetto al rischio di poter essere assoggettati a controllo. La stima del maggior gettito (2.030 milioni) è stata effettuata su un campione di 900.000 contribuenti selezionati dalla banca dati degli studi di settore relativa al periodo d'imposta 2003, ultimo periodo disponibile. I risultati campionari sono stati

⁵ *Verifica delle quantificazioni del DL 203/2005*, a cura del Servizio bilancio dello Stato della Camera (documento n. 433 del 16 novembre 2005), *Schede di lettura della Finanziaria 2006* a cura del Servizio Studi del Senato (Dossier n. 832 di gennaio 2006), *Dossier n. 36 (Finanziaria 2006)* del Servizio bilancio dello Stato del Senato.

estesi alla platea dei contribuenti che hanno applicato gli studi di settore nel 2003, pari ad oltre tre milioni di soggetti, ipotizzando un'adesione decrescente al crescere delle maggiori imposte dovute. Tuttavia, la Relazione tecnica non contiene indicazioni sufficienti sulle variabili e sui procedimenti alla base della quantificazione, rendendo di fatto impossibile qualsiasi verifica della relativa congruità. Il Servizio bilancio del Senato ha peraltro formulato una serie di più puntuali considerazioni in ordine al possibile grado di adesione dei contribuenti al nuovo istituto fiscale:

i contribuenti che, aderendo ai recenti istituti di sanatoria fiscale, si sono resi congrui e coerenti ai fini degli studi di settore potrebbero essere poco interessati ad ambedue le forme di proposta che verranno formulate dall'Agenzia delle entrate: è pertanto presumibile che aderiscano esclusivamente coloro che abbiano una reale convenienza economica in termini di risparmio d'imposta;

può scoraggiare l'adesione la circostanza di dover accettare, per un triennio, una base imponibile predeterminata, ma che, soprattutto in periodi di ciclo economico non favorevole, potrebbe, in realtà, variare anche in diminuzione;

l'aliquota del 23 per cento applicabile alla quota di reddito programmato nel triennio potrebbe risultare meno appetibile per le *persone fisiche* (con aliquota media generalmente individuata tra il 25 ed il 28 per cento) rispetto alle società (aliquota legale del 33 per cento). Tale circostanza, di cui non è chiaro se si sia tenuto conto o meno nella quantificazione, potrebbe determinare tassi di adesione fortemente differenziati tra le due categorie di contribuenti.

Perplessità emergono anche per quanto riguarda il grado di adesione ipotizzato nella relazione tecnica per la rivalutazione volontaria dei beni d'impresa (per 602 milioni), non essendo state sufficientemente valutate alcune circostanze suscettibili di operare nel senso opposto. E' questo, in particolare, il caso del lungo periodo intercorrente tra l'effettuazione della rivalutazione con il versamento dell'imposta sostitutiva e la percezione dei relativi benefici fiscali⁶ e del versamento in unica soluzione dell'imposta sostitutiva, senza la possibilità di rateizzazione, prevista, invece, dai precedenti analoghi provvedimenti. E ciò, anche se l'Amministrazione finanziaria ritiene che, in

⁶ Che richiederebbe la gestione di un doppio binario contabile e porterebbe ad includere nell'ambito dei beni suscettibili di rivalutazione solo quelli per i quali si preveda una permanenza temporale nell'ambito dell'impresa tale da consentire il recupero dei successivi vantaggi fiscali.

considerazione delle ridotte aliquote previste per la rivalutazione, il rinvio al terzo esercizio successivo per il riconoscimento fiscale dei maggiori valori ed il pagamento in unica soluzione dell'imposta sostitutiva non dovrebbero disincentivare l'adesione.

In relazione alla rivalutazione volontaria delle aree fabbricabili (con un effetto per 311 milioni), la Relazione tecnica ipotizza che siano interessate le imprese che intendono cedere le aree fabbricabili, in virtù del risparmio di imposte che realizzerebbero in termini di minori plusvalenze, nel caso di rivalutazione di aree costituenti immobilizzazioni, o in termini di minori ricavi, nel caso di rivalutazione di aree costituenti "beni merce". Pur apparendo sostanzialmente corretta, la quantificazione risulta tuttavia basata su ipotesi e parametri non suffragati da elementi oggettivi che ne possano attestare la correttezza.

I maggiori introiti di 708 milioni previsti da giochi e scommesse costituiscono un maggior gettito almeno parzialmente a rischio. Un campanello d'allarme è, infatti, rappresentato dal notevole decremento fatto registrare nel 2005 (-2,3 miliardi e -15,8 per cento). Il calo è tuttavia spiegabile, da una parte, con il venir meno del versamento semestrale della società di cartolarizzazione a seguito della chiusura (dicembre 2004) dell'operazione sui proventi futuri del lotto ed enalotto (avviata a fine 2001), e, dall'altra, con la mancata corsa alle giocate su un numero ritardatario del lotto, come era, invece, avvenuto nel dicembre del 2004 e nel gennaio del 2005. Va tuttavia evidenziato come, dopo il calo registrato a dicembre ed a gennaio, a febbraio ed a marzo i proventi dei giuochi sono tornati a crescere. E ciò, anche se, proprio per effetto dei minori introiti di gennaio, il risultato del primo trimestre dell'anno è ancora negativo. E' pertanto ancora presto per capire se nel 2006 potranno essere effettivamente conseguiti i maggiori introiti previsti dalla Finanziaria 2006.

37.

Ampliamento delle basi imponibili. Come si è visto presentano un peso preponderante le misure antierosione (1,8 miliardi), in grossa parte imputabili alla nuova disciplina dell'ammortamento dell'avviamento, con un effetto stimato pari a 1.680 milioni per il 2006 ed a 952 per il biennio successivo. In questo caso, però, il rischio di sovrastima

appare quanto mai fondato e di dimensioni crescenti nel tempo. Come evidenziato nella *Verifica delle quantificazioni* (per il Collegato) del Servizio bilancio della Camera, infatti, non si è tenuto conto dell'effetto di minor gettito connesso al prolungamento del periodo di ammortamento: dal 2006 sarà possibile dedurre quote di ammortamento relative a costi di avviamento che, a legislazione vigente, non sarebbe stato possibile dedurre in quanto tali costi avrebbero esaurito nell'anno precedente il periodo di ammortamento; effetto che inciderebbe sul 2006 in misura lievemente inferiore ad un decimo delle maggiori entrate attese, cumulandosi nei successivi 10 esercizi, con la conseguente progressiva riduzione delle maggiori entrate previste.

Tra le misure antielusive l'intervento più rilevante è costituito dall'eliminazione del *dividend washing*, che dovrebbe comportare un recupero di gettito per 435 milioni, stima, questa, che non appare suscettibile di particolari rilievi.

In relazione alle misure antievasione (985 milioni), il potenziamento delle Agenzie delle entrate e delle dogane e della Guardia di finanza ed il coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento.

Va da sé che l'obiettivo sia del tutto condivisibile e sia peraltro destinato ad acquisire particolare rilevanza anche nel contesto dei meccanismi di attuazione del federalismo fiscale, per il ruolo di incentivazione di comportamenti efficienti che uno strumento di questo genere può avere per regioni ed enti locali. Ciò che a tal proposito si può piuttosto osservare è che, allo stato, gli enti di autonomia – se si esclude il caso dell'ICI e della TARSU - non sono amministrativamente attrezzati per esercitare una loro diretta capacità di accertamento. Va anche osservato che potrebbe essere viepiù costoso ed inefficiente che l'acquisizione di tale capacità, già di per se onerosa, venisse perseguita muovendosi in ordine sparso: nella logica di un federalismo efficiente (e cooperativo), sarebbe, invece, auspicabile consentire agli enti di autonomia di avvalersi degli strumenti amministrativi già disponibili (organismi dell'Agenzia delle entrate, Anagrafe tributaria, Guardia di finanza), in un quadro di convenzioni opportunamente coordinate. Relativamente ai proventi legati all'azione di contrasto dell'evasione, va detto che l'impostazione seguita per la quantificazione non sembra prestarsi a particolari censure dal punto di vista tecnico, posto che l'importo della maggior imposta accertata e delle connesse sanzioni (3 miliardi nel 2006) risulta essere il prodotto meccanico del maggior

numero di controlli che si intende effettuare, mentre l'importo effettivamente riscosso (335 milioni) viene stimato rapportandolo al 10 per cento dell'accertato, che la stessa Corte dei conti ha riscontrato che può conclusivamente corrispondere agli esiti finali dell'attività di accertamento e controllo.

Va anche rilevato che il trend dei versamenti da accertamento e controllo appare in crescita, come conseguenza dell'esaurirsi dell'effetto di svuotamento che ha avuto il condono fiscale nel biennio 2003-2004. Il risultato del 2005 (3.440 milioni) è superiore a quello del 2002 (3.031 milioni) che immediatamente precede il biennio dei condoni e si colloca non molto di sotto del massimo registrato nel 2001 (3.749 milioni).

Ciò che si può piuttosto osservare è che, come risulta dall'esperienza concreta della stessa Amministrazione finanziaria, il flusso dei versamenti è strettamente legato al convincimento degli obbligati che sia da escludersi la probabilità di nuovi provvedimenti di sanatoria. Di qui l'importanza, sia di una ferma dichiarazione d'intenti in tal senso da parte del Governo, sia della concreta attuazione delle misure di contrasto già decise con la Finanziaria 2005 e di quelle ora previste dalla manovra per il 2006.

Dubbi sulla reale fermezza d'intenti di voler evitare nuove sanatorie sono tuttavia alimentati dalla possibilità di concordato per le annualità 2003 e 2004, offerta, come si è visto, ai contribuenti che aderiranno alle proposte di programmazione fiscale per il triennio 2006-2008. In positivo ed in misura rilevante, può, invece, influire il contributo che potrà venire dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate – previsto dalla *Finanziaria 2005* – che, a partire dal 1° settembre, renderà possibile per l'Amministrazione finanziaria di richiedere ed acquisire informazioni sui rapporti bancari per via telematica. Si tratta di una misura che consente di superare le difficoltà che avevano finora impedito l'istituzione dell'anagrafe dei rapporti bancari (prevista 15 anni fa dalla legge 413 del 1991), rendendola di fatto non più necessaria. Pur dovendosi evidenziare che anche per la nuova procedura telematica si rischia di restare invischiati nel balletto dei rinvii, posto che l'originaria decorrenza prevista per il 1° luglio 2005 dal comma 404 della Finanziaria 2005 è stata successivamente spostata, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, prima al 1° gennaio 2006, poi al 2 maggio 2006 e da ultimo al 1° settembre 2006.

La quantificazione di maggiori entrate per 500 milioni connesse alle misure di contrasto dell'evasione immobiliare appare troppo ottimistica: l'applicazione del nuovo criterio di tassazione sostitutiva resta subordinato alla spontanea adesione da parte del venditore, che, in tanto ci sarà, in quanto supportata da una valutazione di oggettiva convenienza. Il fatto è, però, che il pagamento dell'imposta sostitutiva rappresenterebbe comunque un aggravio per i contribuenti rispetto ad una situazione attuale in cui le plusvalenze in questione, dichiarate ai fini dell'imposizione progressiva, risultano di importo irrisorio.⁷ Va inoltre tenuto presente che i terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria sono stati più volte oggetto di provvedimenti di rivalutazione volontaria. Sembra, pertanto, poco plausibile che la vendita di tali cespiti possa produrre l'emersione di plusvalenze di consistente ammontare.

Infine, in merito all'effetto disincentivante e di accertamento su operazioni 2004 e 2005 di *dividend washing*, con l'introduzione dell'obbligo per il contribuente di comunicare i dati sulle movimentazioni di titoli che hanno generato rilevanti minusvalenze, suscitano riserve le ipotesi quantitative poste alla base della stima del recupero di gettito per 100 milioni nel 2006.

38.

Prelevi mirati. In merito all'ammortamento di beni strumentali per l'esercizio di attività regolate (per un maggior gettito di 892 milioni), si è già detto come la quantificazione delle maggiori entrate possa rivelarsi sovrastimata, in quanto la Relazione tecnica non ha considerato l'effetto di perdita di gettito conseguente al necessario prolungamento della durata del periodo di ammortamento ai fini fiscali. Le norme, infatti, hanno un duplice effetto: oltre a determinare la riduzione dell'ammontare unitario delle quote annue deducibili (considerata dalla Relazione tecnica), producono un aumento del numero delle quote deducibili necessarie per ammortizzare il valore residuo dei beni. Il conseguente effetto di minore entrata potrebbe realizzarsi già nel triennio 2006-08, ove in tale periodo di tempo si venisse a concludere, a legislazione

⁷ Come si legge nella stessa Relazione tecnica, le plusvalenze attualmente dichiarate (UNICO 2004) danno luogo ad un gettito ad aliquota marginale pari ad appena 18,5 milioni.

vigente, il periodo di ammortamento ai fini fiscali di una parte dei beni interessati. Il Governo, tuttavia, ritiene che, nei confronti dei nuovi beni d'investimento, in tutto o in parte destinati al rinnovo e rimpiazzo di quelli interamente ammortizzati, le norme in esame comportino, nell'immediato, una diluizione dei tempi di ammortamento fiscale, con un recupero di gettito superiore a quello eventualmente perso a causa del rinvio nella deduzione delle quote di ammortamento sui beni più vecchi, anche in considerazione del prevedibile maggior valore dei nuovi beni d'investimento.

La quantificazione di un recupero di gettito per 1.103 milioni per il 2006 (e di circa il 50 per cento per gli esercizi successivi) conseguente alla riduzione del limite di deducibilità dallo 0,6 per cento allo 0,4 per cento della svalutazione dei crediti di banche ed assicurazioni sembra abbastanza convincente, ancorché la metodologia seguita appaia piuttosto complicata, essendo basata sulla rilevazione dell'ammontare delle minori deduzioni effettuate nell'esercizio 2005, che a sua volta costituisce la risultante di una complessa simulazione fondata sui dati delle dichiarazioni *Unico 2004*, della quale la Relazione tecnica al *collegato* descrive sommariamente i passaggi metodologici.

La limitazione al 50 per cento della deducibilità per la Banca d'Italia delle perdite conseguenti alle minusvalenze patrimoniali derivanti da operazioni di concambio di titoli di Stato ha, come si è visto, un effetto di 264 milioni di maggior gettito. Perché tale risultato possa essere effettivamente ottenuto è naturalmente necessario che la Banca d'Italia esponga, a partire dal 2006, un reddito imponibile annuo non inferiore all'importo dichiarato nel 2005 (800 milioni).

Alla limitazione della deducibilità dal 90 al 60 per cento delle riserve sinistri per le assicurazioni, infine, è associato un effetto di recupero di gettito stimato in 214 milioni sulla base di dati ISVAP del 2003. La stima, a prima vista corretta, potrebbe, tuttavia, rivelarsi ottimistica, se dovesse essere confermata la tendenza al decremento degli accantonamenti alla riserva sinistri registrata per il 2003 rispetto all'esercizio precedente.

39.

Altri interventi. Dalla riforma della riscossione sono attese, come si è visto, maggiori entrate per 300 milioni già per il 2006, senza che vengano, tuttavia, specificati i fattori che dovrebbero determinare la maggiore capacità di riscossione prima ancora che la nuova organizzazione prenda concretamente corpo.

Secondo la relazione illustrativa del Governo, la riforma è motivata da una serie di inefficienze dell'attuale sistema, la principale delle quali viene individuata nella mancanza di "cultura imprenditoriale" dei concessionari che opererebbero con una mentalità non orientata alla massimizzazione delle riscossioni, dimostrata dal modestissimo valore dell'incidenza degli introiti sulle somme iscritte a ruolo, non superiore al 5 – 6 per cento del carico riscuotibile nell'arco di un triennio. Di fatto il valore aggiunto dell'attività dei concessionari sarebbe inesistente, dal momento che la quasi totalità di quanto riscosso viene versato spontaneamente dai contribuenti, al momento della notifica della cartella di pagamento.

Un altro problema sarebbe rappresentato dalla potenziale situazione di conflitto d'interesse delle banche, che sono spesso i soggetti di riferimento dei concessionari, ma sono anche interessate al mantenimento dei rapporti con la clientela.

Infine, ma sul fronte della spesa, vanno evidenziati i consistenti costi che l'attuale sistema di riscossione comporta, dal trasferimento annuo di 470 milioni a favore delle 42 aziende concessionarie, ai costi relativi ai collegamenti informatici con le stesse aziende, ed a quelli per l'attività di vigilanza svolta dall'amministrazione finanziaria. Per quanto riguarda in particolare il trasferimento a favore dei concessionari, il comma 37 dell'articolo 3 del *collegato* estende anche agli esercizi 2005 e 2006 il compenso a loro favore, per un importo di 470 milioni annui, previsto a titolo di remunerazione, in sostituzione dell'aggio, per il servizio di riscossione, dalla *Finanziaria* 2004.

A parte i problemi organizzativi che inevitabilmente vanno affrontati nella fase di attuazione della riforma (che si dovrebbe concludere con il 1° ottobre 2006), la vera sfida sta, nel breve termine, nella capacità di evitare il rischio che l'operazione si concluda con l'assunzione di maggiori oneri gestionali, e, nel medio termine, di riuscire a svolgere con maggiore efficacia ed efficienza nell'ambito pubblico un'attività risultata

del tutto insoddisfacente nella sua gestione privatistica, con costi costantemente superiori ai ricavi, e che si presenta ormai con caratteristiche di marginalità nell'ambito del *core business* dei gruppi bancari cui i concessionari fanno capo.

Attenzione meritano, altresì, una serie di più puntuali perplessità sollevate dal Servizio Bilancio della Camera, condivise dalla Corte e concernenti:

- la corresponsione ai concessionari anche per il 2005 ed il 2006, a titolo di remunerazione del servizio prestato, dell'importo di 470 milioni annui ritenuto piuttosto consistente nella stessa relazione illustrativa del Governo sul *collegato*, così mantenendo un criterio remunerativo che, essendo svincolato, a differenza dell'aggio, dall'ammontare di quanto riscosso, potrebbe comportare un costo superiore, oltre ad apparire scarsamente incentivante ai fini del raggiungimento di una maggiore efficacia dell'attività di riscossione;
- la non verificabilità delle quantificazioni degli oneri (30 milioni) derivanti dalle disposizioni relative al fondo esuberi per il personale delle concessionarie⁸;
- la non verificabilità dei ratei dei rimborsi ai concessionari delle anticipazioni nette, la cui stima non sembra comprendere gli oneri per gli interessi, crescenti nel periodo di rateizzazione, corrisposti in misura variabile (correlata all'andamento dell'*euribor*)⁹;
- la scarsa chiarezza della quantificazione delle minori entrate per la deducibilità fiscale dei versamenti a titolo di sanatoria effettuati dai concessionari (art. 1 c. 426, *Finanziaria 2005*)¹⁰, prevista dall'articolo 3, comma 38 c. del *collegato*, indicata

⁸ Si tratta degli oneri per i prepensionamenti, peraltro previsti a partire dal 2008.

⁹ Per questa voce viene prevista una riduzione dello stanziamento pari a 86 milioni annui. Comma 13 a): le anticipazioni nette effettuate a favore dello Stato in forza dell'obbligo del non riscosso come riscosso sono restituite, in dieci rate annuali di pari importo, decorrenti dal 2008, ad un tasso d'interesse pari all'*euribor* diminuito di 0,60 punti. La tipologia e la data dell'*euribor* da assumere come riferimento sono stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

¹⁰ Comma 426: "è effettuato mediante ruolo il recupero delle somme dovute, per inadempimento, dal soggetto incaricato del servizio di intermediazione all'incasso ovvero dal garante di tale soggetto o del debitore di entrate riscosse ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, e successive modificazioni. In attesa della riforma organica del settore della riscossione, fermi restando i casi di responsabilità penale, i concessionari del servizio nazionale della riscossione ed i commissari governativi delegati provvisoriamente alla riscossione, di cui al decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, hanno facoltà di sanare le irregolarità connesse all'esercizio degli obblighi del rapporto concessorio compiute fino alla data del 20 novembre 2004 dietro versamento della somma di 3 euro per ciascun abitante residente negli ambiti territoriali ad essi affidati in concessione alla data del 1° gennaio 2004. L'importo dovuto è versato in tre rate, la prima pari al 40 per cento del totale, da versare entro il 30 giugno 2005, e le altre due, ciascuna pari al 30 per cento del totale, da versare rispettivamente entro il 30 giugno 2006 e tra il 21 ed il 31 dicembre 2006. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di applicazione delle disposizioni del presente comma".

dalla Rgs come “riscossione deducibilità sanatoria“, per minori entrate di 12 milioni per il 2006 (e di 15 per gli esercizi successivi).

Effetti positivi della riforma vanno peraltro correlati alla possibilità di coinvolgimento della Guardia di finanza nell’attività di recupero e nella fattibilità (da prevedersi, naturalmente, per legge) dell’accesso alle informazioni bancarie anche ai fini della riscossione e non, come è oggi, ai soli fini dell’accertamento. Così come un risultato positivo sarà anche quello di poter meglio evidenziare i fattori di mancata riscossione non ascrivibili all’inefficienza dell’attività di recupero, ma alla scarsa sostenibilità dei rilievi contestati in sede di accertamento.

Non sembra prestarsi ad osservazioni la stima del maggior introito stimato in 243 milioni a seguito della rimodulazione delle risorse per il finanziamento della riforma della previdenza complementare. La norma, sulla base del differimento al 2008 della decorrenza degli effetti della riforma della previdenza complementare, rinvia al 2008 l’istituzione del Fondo di garanzia e l’esonero contributivo. Contestualmente, pertanto, viene ridotta l’autorizzazione di spesa complessiva, per il graduale avvio della riforma della previdenza complementare. Nel complesso, la Relazione tecnica quantifica in 397 milioni nel 2006 (e 927 milioni nel 2007) le economie recate dalle disposizioni in esame, come effetto congiunto delle minori spese in conto capitale (154 milioni per il 2006 e 347 per il 2007) e delle maggiori entrate (pari rispettivamente a 243 per il 2006 ed a 580 per il 2007, quest’ultimo importo al netto delle minori entrate stimate in 21 milioni).

Per l’addizionale sulla produzione e distribuzione di materiale pornografico, la quantificazione di 156 milioni è stata ritenuta sovrastimata in relazione al dato di partenza utilizzato, riferito al fatturato dell’intero settore e, quindi, anche ad attività non esplicitamente considerate nell’elenco contenuto nella norma. Altre osservazioni hanno riguardato, da un lato, l’assenza nelle norme di un criterio discriminatorio finalizzato ad individuare il contenuto pornografico dei materiali, e, dall’altro, la facile possibilità di eludere l’imposta. L’onerosità del prelievo, infine, facendo lievitare in misura significativa il costo dei prodotti, potrebbe portare al ridimensionamento delle percentuali di crescita del fatturato di settore ipotizzate nella quantificazione.

Gli interventi con effetti di minori entrate.

40.

Come già visto, le misure che incidono a riduzione delle entrate sono costituite per circa un terzo dagli automatismi connessi agli sgravi fiscali, per oltre la metà dalla riduzione del costo del lavoro, nonché da una serie di interventi i cui effetti quantitativi sono modesti.

In merito alla riduzione del costo del lavoro (minor gettito per 1.996 milioni), nella Relazione tecnica originaria le minori entrate sono state stimate sulla base di un monte retributivo pari, per il 2006, a circa 236 miliardi, dello slittamento dei contributi pari a 2/13 e dell'esonero contributivo di un punto percentuale. La quantificazione appare corretta e potrebbe, anzi, risultare sottostimata, se si tiene conto del fatto che non è stato calcolato l'effetto positivo sulle entrate fiscali prodotto dal taglio dell'aliquota contributiva.¹¹

Nell'ambito delle proroghe degli sgravi fiscali gli interventi sono principalmente riconducibili:

ad una serie di agevolazioni in materia di accise sui prodotti energetici (per circa 263 milioni);

alle agevolazioni IRAP nel settore agricolo e della pesca (per 388,5 milioni), per le quali, secondo la relazione tecnica, l'analisi per la stima degli effetti finanziari si è avvalsa del Modello previsionale IRAP, la cui base dati - costituita dalle dichiarazioni dei redditi Unico 2003 di tutti i contribuenti IRAP privati - è stata estrapolata sulla base dell'andamento del valore aggiunto ai prezzi di mercato ISTAT e delle previsioni dell'ultima *Relazione Previsionale e Programmatica*;

¹¹ I minori contributi versati implicano una minore riduzione delle voci deducibili dal reddito imponibile sia dei committenti, sia dei beneficiari e comportano, pertanto, un maggior carico fiscale per gli interessati. Tale importo è dipendente dall'aliquota marginale di colui che sostiene l'onere, in caso di imponibile IRPEF, ovvero dall'aliquota IRPEG (ora IRES), se il committente è una persona giuridica.

- alla detraibilità IVA per ciclomotori ed autoveicoli (per 217 milioni), per la quale si potrebbe ipotizzare una possibile, anche se certamente modesta, sottostima della quantificazione, essendo stati considerati gli acquisti solo di autovetture, che danno diritto ad una detrazione del 15 per cento, e non anche di veicoli con propulsori non a combustione interna (principalmente auto elettriche), per i quali la misura della detrazione IVA è fissata al 50 per cento;
- sostanzialmente corrette appaiono le quantificazioni del minor gettito derivante sia dal regime fiscale dell'ammortamento dell'avviamento (per 185 milioni), che dall'esonero dei contributi INPS per le imprese di autotrasporto (per 120 milioni), mentre va osservato che la stima dell'effetto della deduzione delle spese non documentate per gli autotrasportatori (per 120 milioni) continua ad essere basata su dati ed ipotesi già utilizzati per quantificare l'effetto della misura di analogo tenore prevista dalla *Finanziaria 2003*, anziché su dati di consuntivo desumibili dalle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti interessati.

La manovra sulle entrate: considerazioni conclusive.

41.

In termini riassuntivi, la manovra sulle entrate per il 2006 si caratterizza per:

- il contributo di circa 7 miliardi (pari ad oltre un terzo) alla riduzione del disavanzo tendenziale;
- gli aggravii posti a carico esclusivamente delle imprese (non lontani da 8 miliardi nel 2006), attraverso l'ampliamento delle basi imponibili ottenuto con misure di riduzione dell'erosione e dell'elusione e di contrasto dell'evasione, e con prelievi mirati a carico di soggetti societari selezionati (imprese energetiche, banche ed assicurazioni, Banca d'Italia);
- un certo realismo nella stima degli effetti di gettito di cassa dell'azione di contrasto dell'evasione;

- la rinuncia, a valere già per il 2005, alle entrate - sostanzialmente fittizie - costituite, per il biennio 2003-2004, dal versamento dell'1,5 per cento delle somme riscosse dalle banche nell'esercizio finanziario precedente;
- una quota di maggior gettito - consistente, ma non eccessiva (prossima al 40 per cento) - costituita da entrate di natura volontaria (programmazione fiscale, rivalutazioni, giochi e scommesse), e quindi più a rischio di effettiva riscossione;
- l'evidente estemporaneità, provvisorietà, complessità e scarsa sistematicità delle innovazioni normative introdotte, che sembrano contraddire l'obiettivo, ripetutamente dichiarato, di semplificazione e di stabilizzazione del sistema impositivo.

La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente.

42.

La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è operata anche per l'esercizio 2006, come già per i precedenti esercizi 2004 e 2005 e a differenza degli esercizi dal 2000 al 2003, senza far ricorso all'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico.

Quest'ultimo è pertanto destinato nella sua totalità (4.281 milioni di euro), insieme alla differenza tra gli oneri di natura corrente e i relativi mezzi di copertura (7.144 milioni di euro), a costituire un margine a garanzia dell'effettiva copertura degli oneri correnti del 2006, richiesta dall'art 11 comma 5 della legge di contabilità in applicazione dell'art. 81 Cost. Il margine stesso è molto più rilevante nei due successivi esercizi compresi nel bilancio pluriennale, ma va tenuta presente a tale riguardo la ridotta rappresentatività di quest'ultimo.

La copertura degli oneri di natura corrente dell'intero triennio resta così affidata alle risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria e in parte, in via indiretta, dalla legge n. 248 del 2 dicembre, di conversione del DL n. 203 del 30 settembre.

Il margine di garanzia è di tale entità che, pur tenendo conto delle perplessità esposte nelle pagine che precedono sulla congruità della quantificazione delle nuove o maggiori