

“inderogabili”. Se si escludevano le risorse dirette ad imprese e lavoratori a seguito dell'alleggerimento del “cuneo”, le restanti risorse rispondevano alla necessità di finanziare o rifinanziare spese (correttamente) non registrate nel bilancio a legislazione vigente (oneri per rinnovi contrattuali, per missioni di pace ecc.) o, comunque, occorrenti per la prosecuzione di attività ordinarie o di programmi di investimento.

16.

L'impianto definitivo della manovra come emerge dai testi licenziati dal Parlamento (legge finanziaria, legge di bilancio e legge di conversione del DL 262/06) non risulta significativamente variato sia nella dimensione complessiva che nella sua composizione.

L'ultima fase di messa a punto dei provvedimenti in sede parlamentare ha, infatti, visto l'inserimento solo di norme minori e l'introduzione di modifiche tendenti a precisare le modalità di attuazione di misure di prelievo fiscale o a correggerne gli effetti.

Nella tavola 4 si mettono a confronto la versione originaria e quella definitiva della manovra. Complessivamente i provvedimenti indicati determinano, per il conto delle amministrazioni pubbliche, una manovra lorda pari a 39,2 miliardi di euro nel 2007, 44,2 miliardi nel 2008 e 48,3 miliardi nel 2009.

Essa si compone (tavola 5) di maggiori entrate per poco più di 26 miliardi di euro sia nel 2007 che nel 2008 e, negli stessi anni, di minori uscite, rispettivamente, per circa 13 e 18,1 miliardi di euro. Nel 2009 cresce sia l'ammontare delle maggiori entrate (28,5 miliardi) sia quello dei risparmi di spesa (19,8 miliardi).

La manovra finanziaria per il 2007

Tavola 4

	Manovra iniziale						Manovra definitiva					
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	Milioni di euro			Comp%			Milioni di euro			Comp%		
Interventi di contenimento del disavanzo	15.240	13.041	15.509	42,8	33,1	35,2	15.106	13.125	15.639	38,5	29,7	32,4
Maggiori spese	14.398	17.755	19.599	40,4	45,1	44,5	16.631	20.720	22.197	42,4	46,9	46,0
Minori entrate	6.004	8.562	8.915	16,8	21,8	20,3	7.490	10.349	10.465	19,1	23,4	21,7
Interventi espansivi	20.401	26.317	28.513	57,2	66,9	64,8	24.120	31.068	32.662	61,5	70,3	67,6
TOTALE MANOVRA LORDA	35.641	39.357	44.023	100,0	100,0	100,0	39.226	44.193	48.302	100,0	100,0	100,0

La manovra lorda approvata risulta di ammontare più elevato rispetto a quella iniziale: +3,5 miliardi di euro nel 2007, +4,9 miliardi nel 2008 e circa +4,4 miliardi nel 2009. L'incremento deriva sia da un aumento delle maggiori entrate (circa 2,5 miliardi), sia da minori uscite (poco più di 1 miliardo), di cui 0,7 miliardi di natura corrente e 0,3 miliardi in conto capitale. Va considerato, tuttavia, che tale variazione è in parte da ricondurre ad un semplice effetto di riclassificazione di misure relative agli enti territoriali.

Non muta il contributo delle maggiori entrate alla copertura complessiva: circa il 67 per cento della manovra lorda nel 2007, apporto che flette al 59% nel biennio successivo. Si tratta principalmente di interventi di contrasto dell'evasione (4,8 miliardi nel 2007), per il recupero di base imponibile (1,7 miliardi), di misure in materia di riscossione (1,2 miliardi), di incrementi delle aliquote contributive e delle somme attribuite al Fondo di erogazione del TFR (oltre 10 miliardi). Ad essi vanno ad aggiungersi gli effetti attesi dal riordino della tassazione delle attività finanziarie (che sembra, tuttavia, oggi destinato al rinvio).

Il contributo garantito dalla riduzione delle spese correnti è del 27,6% (il 28,5% nella manovra iniziale). Valore tuttavia che si stabilizza intorno al 34% nel biennio successivo. Oltre l'80% dei risparmi di spesa sono riconducibili alle misure assunte per il contenimento della spesa delle amministrazioni centrali (2,8 miliardi nel 2007 che crescono a circa 4 nel biennio successivo), per il patto di stabilità interno (3,3 miliardi nel 2007, che crescono a 4,1 nel 2008 e 4,5 nel 2009) e per il contenimento della spesa sanitaria (3 miliardi nel 2007).

Solo il 5,4% della manovra deriva, invece, da minori spese in conto capitale: si tratta in particolare del taglio lineare operato sul bilancio dello Stato a valere sulla spesa in conto capitale per 852 milioni nel 2007 (somma che cresce a 1,2 e 1,4 miliardi nel 2008 e nel 2009), della riduzione delle risorse attribuite a Sviluppo Italia per il sostegno delle imprese e degli effetti attesi di rimodulazioni e tagli operati a capitoli di bilancio inclusi negli allegati alla legge finanziaria.

La manovra finanziaria per il 2007 - La copertura

Tavola 5

	manovra iniziale						manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp%			Milioni di euro			Comp%		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Pubblico impiego	348	882	1.114	3,4	6,9	7,7	388	931	1.120	3,6	6,1	6,9
Spese delle PA + Bilancio dello stato	2.329	3.422	3.573	22,9	26,8	24,6	2.799	4.140	3.917	25,7	27,3	24,0
Enti territoriali	4.380	4.920	5.420	43,0	38,5	37,4	4.112	4.917	5.366	37,8	32,4	32,8
Sanità	2.949	3.367	4.172	29,0	26,4	28,8	2.949	3.367	4.172	27,1	22,2	25,5
Altri interventi	175	184	224	1,7	1,4	1,5	632	1.819	1.775	5,8	12,0	10,9
				100,0	100,0	100,0						
TOTALE MINORI SPESE CORRENTI	10.181	12.776	14.503	28,6	32,5	32,9	10.880	15.173	16.351	27,7	34,3	33,9
Razionalizzazione della PA	1.210	1.660	1.810	68,4	64,0	58,5	852	1.258	1.417	40,0	42,5	41,0
Previdenza	0	424	424	0,0	16,3	13,7	0	424	424	0,0	14,3	12,3
Ricerca e sviluppo	70	100	150	4,0	3,9	4,8	130	160	210	6,1	5,4	6,1
Altri interventi	490	410	710	27,7	15,8	22,9	1.147	1.116	1.402	53,9	37,7	40,6
				100,0	100,0	100,0				100,0	100,0	100,0
TOTALE MINORE SPESA IN CONTO CAPITALE	1.770	2.594	3.094	5,0	6,6	7,0	2.129	2.958	3.453	5,4	6,7	7,1
Misure antievasione	4751	5099	6180	20,1	21,3	23,4	5121	5413	6574	19,5	20,8	23,1
Recupero della base imponibile	1698	1597	1537	7,2	6,7	5,8	2386	2116	2186	9,1	8,1	7,7
Misure in materia di riscossione	1200	950	1300	5,1	4,0	4,9	1200	950	1300	4,6	3,6	4,6
Previdenza al netto effetti fiscali	10508	9520	9949	44,4	39,7	37,6	9951	9166	9559	38,0	35,2	33,5
Contributi immigrati	765	495	615	3,2	2,1	2,3	765	495	615	2,9	1,9	2,2
DDL rendite finanziarie	1.100	2.000	2.000	4,6	8,3	7,6	1.100	2.000	2.000	4,2	7,7	7,0
Sanità: proroga incremento automatico aliquote	1401	1445	1492	5,9	6,0	5,6	1401	1445	1492	5,3	5,5	5,2
Immobili, demanio marittimo ed altri beni pubblici; valorizzazione patrimonio pubblico	500	957	1436	2,1	4,0	5,4	510	972	1451	1,9	3,7	5,1
Ristrutturazione II.DD. Riforma IRPEF	303	495	436	1,3	2,1	1,6	303	495	436	1,2	1,9	1,5
Imposte ipotecaria, catastale e di registro: successioni e donazioni	241	319	319	1,0	1,3	1,2	99	337	337	0,4	1,3	1,2
Altri interventi	1.223	1.111	1.162	5,2	4,6	4,4	3.382	2.674	2.548	12,9	10,3	8,9
				100,0	100,0	100,0				100,0	100,0	100,0
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	23.690	23.987	26.426	66,5	60,9	60,0	26.218	26.063	28.498	66,8	59,0	59,0
TOTALE COPERTURA	35.641	39.357	44.023	100,0	100,0	100,0	39.226	44.193	48.302	100,0	100,0	100,0

17.

La manovra lorda così determinata si traduce in una correzione dell'indebitamento netto tendenziale di 15,1 miliardi (a questo obiettivo sono destinati circa 13,1 miliardi nel 2008 e 15,6 miliardi nel 2009) che conferma sostanzialmente l'importo inizialmente previsto (tavola 6). Crescono quindi le risorse destinate agli interventi per l'equità e lo sviluppo da 20,4 a 24,1 miliardi. In aumento le spese correnti da 8,7 a 9,9 miliardi (per raggiungere i 14,3 e i 15,1 miliardi nel biennio successivo) e quelle in conto capitale da 5,7 a 6,6 miliardi (per diminuire a 6,4 miliardi nel 2008 e aumentare nuovamente a 7,1 miliardi nel 2009), mentre le misure di riduzione delle entrate passano dagli iniziali 6 miliardi a 7,5 miliardi (crescono a 10,3 miliardi di euro nel 2008 e si attestano su un ammontare pressoché equivalente nel 2009).

Anche nella versione definitiva della manovra si conferma il rilievo finanziario di pochi interventi specifici: oltre il 70% delle maggiori spese correnti previste sono riconducibili ai 20 interventi principali; a soli dieci interventi sono attribuite oltre il 60% delle maggiori risorse programmate in conto capitale, così come a soli sei sono destinate oltre l'80% delle minori entrate.

Una lettura per macroaree degli interventi è riportata nella tavola 7. La ripartizione non comprende le somme previste dalle tabelle della legge finanziaria, per le quali non risulta disponibile la ripartizione per intervento.

Nella versione definitiva, oltre il 20 per cento delle risorse è destinato al sostegno dei settori produttivi. Quota che cresce nel biennio successivo per costituire nel 2009 il 28,4 per cento del totale. La quota principale è rappresentata dall'intervento relativo al cuneo fiscale, mentre crescono solo a fine triennio le risorse direttamente destinate al sostegno degli investimenti.

Più contenuta la quota relativa ad interventi a carattere sociale e a sostegno delle famiglie (il 13,5 per cento), un dato che tuttavia non considera gli effetti redistributivi delle modifiche disposte con la riforma IRE.

Forte il rilievo delle somme destinate alle ferrovie per il finanziamento degli investimenti nella rete tradizionale e nell'alta velocità e per il contratto di servizio (12 per cento del totale). Fatta eccezione degli importi riferibili alla sanità (le cui somme sono destinate alla copertura di minori entrate connesse a una prevista riduzione della tassazione nelle regioni in equilibrio e al finanziamento degli oneri connessi alle regolazioni debitorie) e alla previdenza (principalmente destinate alla copertura di oneri connessi al fondo TFR), importi di rilievo sono attribuiti al settore della difesa e al pubblico impiego. Il primo assorbe circa il 7 per cento degli interventi,

La manovra finanziaria per il 2007 - I principali interventi espansivi

Tavola 6

	manovra iniziale						manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp%			Milioni di euro			Comp%		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Rinnovi contrattuali 2006-2007	1.070	3.004	3.004	12,1	24,7	21,9	1.070	3.004	3.004	10,7	21,0	19,9
Fondo erogazione TFR	429	1.256	1.998	4,8	10,3	14,6	424	1.237	1.959	4,2	8,6	13,0
Assegni familiari	1.400	1.400	1.400	15,8	11,5	10,2	930	930	930	9,3	6,5	6,2
Fondo missioni di pace e funzionamento forze armate	1.400	1.500	1.500	15,8	12,3	11,0	1.350	1.450	1.450	13,5	10,1	9,6
Fondo istruzione e scuole paritarie	320	320	320	3,6	2,6	2,3	320	320	320	3,2	2,2	2,1
Fondo trasferimenti correnti imprese pubbliche	500	500	500	5,6	4,1	3,7	465	465	70	4,6	3,2	0,5
Contratto di servizio FS	0	0	0	0,0	0,0	0,0	400	0	0	4,0	0,0	0,0
Disoccupazione ordinaria mobilità lunga e stabilizzazione lavoro	322	759	845	3,6	6,2	6,2	322	759	845	3,2	5,3	5,6
Agenzie fiscali	200	200	200	2,3	1,6	1,5	200	200	200	2,0	1,4	1,3
Funzionamento della giustizia	200	200	200	2,3	1,6	1,5	200	200	200	2,0	1,4	1,3
Compartecipazione dinamica all'Irpef	0	0	0	0,0	0,0	0,0	851	902	1.046	8,5	6,3	6,9
Rifinanziamento trasporto pubblico locale	60	60	60	0,7	0,5	0,4	190	190	190	1,9	1,3	1,3
Fondo politiche strutturali	0	0	0	0,0	0,0	0,0	214	14	0	2,1	0,1	0,0
				66,6	75,5	73,3				69,3	67,5	67,6
TOTALE MAGGIORI SPESE CORRENTI	8.866	12.177	13.687	43,5	46,3	48,0	10.015	14.338	15.116	41,5	46,2	46,3
Ferrovie spa	2.400	2.900	1.200	43,4	52,0	20,3	2.024	2.924	1.600	30,6	45,8	22,6
Fondo per la competitività e lo sviluppo	260	530	1.650	4,7	9,5	27,9	260	500	1.610	3,9	7,8	22,7
Esclusione cofinanziamento UE e Autorità portuali da regola 2%	650	0	0	11,8	0,0	0,0	650	0	0	9,8	0,0	0,0
Legge obiettivo	0	200	500	0,0	3,6	8,5	0	200	500	0,0	3,1	7,1
Bonus acquisto autoveicoli	0	0	0	0,0	0,0	0,0	372	0	0	5,6	0,0	0,0
Enti irrigui	0	0	0	0,0	0,0	0,0	50	100	200	0,8	1,6	2,8
Fondo sostegno iniziative autotrasporto	0	0	0	0,0	0,0	0,0	150	36	0	2,3	0,6	0,0
Contributi investimenti ANAS	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	400	500	0,0	6,3	7,1
				59,8	65,1	56,7				53,0	65,2	62,3
TOTALE MAGGIORI SPESE IN CONTO CAPITALE	5.531	5.578	5.912	27,1	21,2	20,7	6.619	6.380	7.079	27,4	20,5	21,7
Proroga agevolazioni	1.125	-16	62	18,7	-0,2	0,7	1.769	992	984	23,6	9,6	9,4
IRAP-Interventi di riduzione del cuneo fiscale ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate	2.450	4.410	4.680	40,8	51,5	52,5	2.450	4.410	4.680	32,7	42,6	44,7
Fondo erogazione TFR	563	722	727	9,4	8,4	8,2	557	759	822	7,4	7,3	7,9
Minori interventi correttivi	1.290	1.504	1.447	21,5	17,6	16,2	1.290	1.504	1.447	17,2	14,5	13,8
Detrazioni di imposta per iscrizione palestre e affitti studenti	0	369	211	0,0	4,3	2,4	0	369	211	0,0	3,6	2,0
				0,0	0,0	0,0				0,0	0,0	0,0
				90,4	81,6	80,0				81,0	77,6	77,8
TOTALE MINORI ENTRATE	6.004	8.562	8.915	29,4	32,5	31,3	7.490	10.349	10.465	31,0	33,3	32,0
TOTALE INTERVENTI	20.401	26.317	28.513	100,0	100,0	100,0	24.120	31.068	32.662	100,0	100,0	100,0

La manovra finanziaria per il 2007 - Gli interventi

Tavola 7

	manovra iniziale						manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp%			Milioni di euro			Comp%		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
RIDUZIONE DELL'INDEBITAMENTO NETTO	15.240	13.041	15.509	42,8	33,1	35,2	15.106	13.125	15.639	38,5	29,7	32,4
Pubblico impiego	1.176	3.132	3.201	6,6	13,4	12,9	1.429	3.430	3.505	6,6	11,8	11,5
<i>Rinnovo contratti</i>	<i>1.130</i>	<i>3.064</i>	<i>3.064</i>	<i>6,3</i>	<i>13,1</i>	<i>12,4</i>	<i>1.281</i>	<i>3.236</i>	<i>3.236</i>	<i>5,9</i>	<i>11,1</i>	<i>10,6</i>
<i>Assunzioni e altri interventi</i>	<i>47</i>	<i>68</i>	<i>137</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>149</i>	<i>194</i>	<i>269</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>
Funzionamento e potenziamento delle PA	1.048	954	955	5,9	4,1	3,9	1.125	2.281	1.907	5,2	7,8	6,3
Previdenza	1.209	2.077	2.825	6,8	8,9	11,4	1.485	2.271	3.057	6,9	7,8	10,0
Difesa	1.410	1.515	1.520	7,9	6,5	6,1	1.497	1.516	1.521	6,9	5,2	5,0
Scuola, università e sport	367	397	447	2,1	1,7	1,8	446	459	455	2,1	1,6	1,5
Sanità	1.471	1.784	1.745	8,2	7,6	7,0	1.567	1.934	1.895	7,2	6,6	6,2
Energia e Ambiente	478	507	288	2,7	2,2	1,2	1.018	974	789	4,7	3,3	2,6
Ferrovie	2.537	3.037	1.337	14,2	13,0	5,4	2.566	3.066	1.742	11,9	10,5	5,7
Anas	200	210	220	1,1	0,9	0,9	190	590	690	0,9	2,0	2,3
Investimenti infrastrutturali	1.090	439	868	6,1	1,9	3,5	1.607	627	1.054	7,4	2,2	3,5
Modifiche Irpef - Interventi di carattere sociale (assegni familiari, sussidi...)	2.291	3.194	3.309	12,8	13,6	13,3	2.928	3.946	3.757	13,5	13,6	12,3
Settori Produttivi	4.402	6.042	7.980	24,7	25,8	32,2	4.471	6.759	8.626	20,7	23,2	28,4
<i>cuneo fiscale</i>	<i>2.450</i>	<i>4.410</i>	<i>4.680</i>	<i>13,7</i>	<i>18,8</i>	<i>18,9</i>	<i>2.450</i>	<i>4.410</i>	<i>4.680</i>	<i>11,3</i>	<i>15,2</i>	<i>15,4</i>
<i>ricerca e innovazione</i>	<i>20</i>	<i>439</i>	<i>517</i>	<i>0,1</i>	<i>1,9</i>	<i>2,1</i>	<i>40</i>	<i>634</i>	<i>632</i>	<i>0,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,1</i>
<i>investimenti</i>	<i>295</i>	<i>982</i>	<i>2.543</i>	<i>1,7</i>	<i>4,2</i>	<i>10,3</i>	<i>345</i>	<i>998</i>	<i>2.549</i>	<i>1,6</i>	<i>3,4</i>	<i>8,4</i>
<i>settori economici</i>	<i>1.276</i>	<i>-46</i>	<i>-18</i>	<i>7,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>1.130</i>	<i>255</i>	<i>334</i>	<i>5,2</i>	<i>0,9</i>	<i>1,1</i>
<i>interventi diversi</i>	<i>361</i>	<i>257</i>	<i>258</i>	<i>2,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>506</i>	<i>462</i>	<i>431</i>	<i>2,3</i>	<i>1,6</i>	<i>1,4</i>
Altri interventi	156	111	100	0,9	0,5	0,4	1.298	1.230	1.426	6,0	4,2	4,7
Totale interventi per macro area	17.835	23.399	24.796	100	100	100	21.628	29.083	30.424	100	100	100
Tabelle legge finanziaria	2.566	2.918	3.718				2.493	1.985	2.238			
INTERVENTI	20.401	26.317	28.513	57,2	66,9	64,8	24.120	31.068	32.662	61,5	70,3	67,6
TOTALE MANOVRA	35.641	39.357	44.023	100	100	100	39.226	44.193	48.302	100	100	100

in prevalenza destinati al rifinanziamento delle missioni di pace e al funzionamento delle forze armate. Al pubblico impiego è destinato nel 2007 il 6,6 per cento delle risorse, somma che cresce a fine triennio a 3,5 miliardi, pari all'11,5 per cento del totale degli interventi.

Nella tavola 8 la manovra è, infine, letta guardando alla sua dimensione netta. Si esamina, in altre parole, il contributo offerto dal saldo tra minori e maggiori spese correnti e in conto capitale e tra maggiori e minori entrate all'obiettivo di riduzione dell'indebitamento e alla copertura delle maggiori spese nette.

Si osserva in particolare che:

- limitato è il contributo delle spese correnti alla riduzione dell'indebitamento netto solo 0,9 miliardi il saldo tra minori e maggiori spese nel 2007 e nel 2008, importo che supera 1,2 miliardi solo nell'anno terminale del triennio;
- il contenimento della spesa corrente si riduce nel 2007 rispetto alla manovra inizialmente presentata;
- superano i 4,5 miliardi le maggiori risorse richieste per spese in conto capitale, importi che si riducono negli anni successivi (3,5 e 3,6 miliardi);
- le maggiori entrate nette sono 18,7 miliardi, in crescita di un miliardo rispetto agli importi della manovra iniziale.

La manovra finanziaria per il 2007 - Il contributo netto della manovra

Tavola 8

	manovra iniziale			manovra definitiva		
	milioni di euro					
Minori spese correnti (A)	10.181,1	12.775,9	14.502,9	10.879,9	15.173,1	16.350,7
Maggiori spese correnti (B)	8.710,3	11.920,0	13.279,3	9.996,6	14.323,6	15.089,2
Saldo corrente (A)-(B)= (C)	1.470,7	855,9	1.223,6	883,3	849,5	1.261,5
Minori spese in conto capitale (E)	1.770,0	2.594,0	3.094,0	2.128,9	2.957,5	3.452,7
Maggiori spese in conto capitale (F)	5.687,2	5.834,9	6.319,6	6.634,2	6.396,3	7.108,0
saldo capitale (E)-(F)=(G)	-3.917,2	-3.240,9	-3.225,6	-4.505,3	-3.438,8	-3.655,3
Maggiori entrate (H)	23.689,7	23.987,3	26.425,9	26.217,6	26.062,5	28.498,2
Minori entrate (K)	6.003,6	8.561,7	8.914,6	7.489,6	10.348,6	10.465,0
Saldo entrate (H)-(K)=(L)	17.686,1	15.425,6	17.511,2	18.728,0	15.713,9	18.033,2
A riduzione dell'indebitamento	15.239,6	13.040,5	15.509,3	15.105,9	13.124,6	15.639,4
A copertura dell'incremento di spesa	3.917,2	3.240,9	3.225,6	4.505,3	3.438,8	3.655,3

La manovra correttiva : i principali provvedimenti in materia di entrate**18.**

Si é ricordato, in precedenza, come la manovra correttiva per il 2007 preveda una copertura dal lato delle entrate di poco inferiore al 70 per cento del totale. Si tratta di una scelta sulla quale la Corte ha avuto modo di esprimere le proprie riserve in sede di audizione sui documenti di bilancio all'inizio dello scorso ottobre.

Il riorientamento della manovra in direzione di una maggiore pressione sul prelievo fiscale – in luogo del contenimento della spesa – costituisce, infatti, un arretramento rispetto al disegno originario, come esposto in particolare in occasione del DPEF 2007-2011. Può essere, pertanto, opportuno far precedere una puntuale valutazione dei provvedimenti sulle entrate che compongono la manovra da un rapido richiamo degli indirizzi che, in materia, proponeva il DPEF.

Tale documento, infatti, anche se non forniva indicazioni puntuali né sulla natura, né sulle dimensioni dei possibili interventi, esplicitava una serie di linee-guida che si possono così schematizzare:

- conferma dell'intenzione di realizzare, già nel 2007, un'importante riduzione del cuneo fiscale, finalizzata a sostenere la competitività delle imprese e ad "assicurare ai lavoratori un recupero in termini di reddito disponibile";
- previsione di un progressivo calo della pressione fiscale (dello 0,2% nel 2007 e dello 0,1% annuo dal 2008 al 2011), con una elasticità media delle entrate tributarie nel periodo 2007 - 2011 di poco superiore allo 0,9%;
- aumenti di gettito da ottenersi con la ricerca di nuove entrate attraverso una "determinata, sistematica ed intelligente" lotta all'evasione e all'elusione (oltre che all'erosione delle basi imponibili);
- recupero della progressività - da perseguirsi soprattutto riducendo il peso delle imposte indirette (regressive) rispetto a quelle dirette (progressive) – per conseguire l'obiettivo di una maggiore equità fiscale;
- riduzione dell'importo delle una tantum, fino ad un completo azzeramento a partire dal 2009.

Come si evidenzierà puntualmente più avanti la manovra approvata dal Parlamento ha recepito solo in parte questa impostazione, finendo per affidare all'aumento del prelievo fiscale la quota più rilevante della correzione dei conti, ed abbandonando di conseguenza l'obiettivo di riduzione della pressione fiscale già dal 2007.

19.

L'analisi per l'entrata viene svolta solo con riferimento agli effetti indotti sull'indebitamento netto della PA dalle misure contenute nella finanziaria, nel decreto collegato e nel DPCM in materia di regolarizzazione dei flussi migratori, utilizzando una base informativa appositamente ricostruita e che si differenzia da quella risultante dai dati ufficiali della manovra assunti nei paragrafi precedenti sotto due principali aspetti:

- per quanto riguarda gli effetti della citata sentenza della Corte di giustizia Europea in ordine all'IVA sulle auto aziendali, non si assume il solo saldo fra minori introiti per l'abolizione dell'IVA e maggiori entrate derivanti dai correlati inasprimenti sul lato dell'imposizione diretta, ma si esplicitano i dati della manovra lorda, separatamente fra le minori e le maggiori entrate;
- non si tiene conto dei maggiori proventi attesi dal disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie, del quale, com'è noto, è stato deciso il rinvio.

Di conseguenza, le minori entrate risultano pari a 12,8 miliardi (a fronte di 7,5, come prima indicato) ed i maggiori introiti a 30,5 miliardi (a fronte di 26,2), con un conseguente effetto netto pari a 17,7 miliardi invece di 18,7 (tavola 10).

I maggiori introiti salirebbero a 31,3 miliardi e l'effetto netto a 18,6 miliardi, se si aggiungesse anche l'importo dei tickets sanitari (859 milioni), che per la contabilità nazionale costituiscono, però, minori spese.

Le differenze fra gli importi del progetto originariamente proposto e quelli delle norme definitivamente approvate non appaiono rilevanti in termini di effetto complessivo. Come risulta dalla tavola 9, lo scarto per il 2007 risulta positivo per soli 947 milioni e si riduce ulteriormente e significativamente nei due anni successivi.

Per ciò che attiene ai correttivi introdotti con la sessione di bilancio, relativamente agli interventi con effetto di minor gettito va rilevato che sono cresciuti gli importi delle misure per lo sviluppo (da 2.790 a 4.087 milioni) e delle agevolazioni per la previdenza (+338). Per le maggiori entrate, le variazioni in diminuzione hanno riguardato le imposte ipotecaria, catastale e di registro sulle successioni e donazioni (da 241 a 99 milioni) e la previdenza al netto degli effetti fiscali (da 10.508 a 9.951 milioni). In aumento, invece, gli importi relativi al maggior recupero della base imponibile (688 milioni), alla fiscalità locale (500 milioni), alle entrate "volontarie" (rottamazione dei veicoli inquinanti, giochi :1.123 milioni), alla tassazione ambientale (387 milioni) ed alle misure antievasione (370 milioni).

Interventi in materia di entrata: differenze tra provvedimenti originari e definitivi (in milioni)

Tavola 9

MINORI ENTRATE	DISEGNO DI LEGGE ORIGINARIO			MANOVRA2007		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Proroga agevolazioni fiscali	1.124	-17	61	1.126	-17	61
Misure per lo sviluppo	2.790	6.326	6.621	4.087	7.932	7.903
Famiglie	71	419	261	810	1.367	1.097
Imprese	2.583	5.270	6.024	2.766	5.660	6.378
Ambiente	7	225	-21	149	378	91
Regioni - IRAP: clausola di salvaguardia	90	179	192	90	179	192
Altre misure	39	234	166	272	348	145
Altri provvedimenti (1)	5.363	5.285	5.284	5.365	5.285	5.284
Previdenza	563	722	727	901	899	962
Sanità: minori interventi correttivi	1.290	1.504	1.447	1.290	1.504	1.447
TOTALE MINORI ENTRATE	11.130	13.820	14.141	12.769	15.603	15.657
MINORI ENTRATE:DIFFERENZA MANOVRA DISEGNO ORIGINARIO				1.639	1.783	1.516
MAGGIORI ENTRATE	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Misure antievasione	4.751	5.099	6.180	5.121	5.413	6.574
Recupero della base imponibile (2)	7.062	6.793	6.733	7.750	7.312	7.382
Misure in materia di riscossione	1.200	950	1.300	1.200	950	1.300
Previdenza al netto effetti fiscali	10.508	9.520	9.949	9.951	9.166	9.559
Sanità: proroga incremento automatico aliquote	1.401	1.445	1.492	1.401	1.445	1.492
Immobili, demanio marittimo ed altri beni pubblici; valorizzazione patrimonio pubblico	500	957	1.436	510	972	1.451
Ristrutturazione II.DD. Riforma IRPEF	303	495	436	303	495	436
Imposte ipotecaria, catastale e di registro: successioni e donazioni	241	319	319	99	337	337
Fiscalità locale	700	1.025	1.025	1.173	1.108	1.116
Entrate volontarie	108	108	108	1.231	674	695
Ambiente	109	88	97	495	263	285
DPCM - regolarizzazione flussi migratori	765	495	615	765	495	615
Altri interventi	248	60	-5	483	649	451
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	27.896	27.354	29.685	30.482	28.784	31.078
MAGGIORI ENTRATE:DIFFERENZA MANOVRA DISEGNO ORIGINARIO				2.586	2.358	2.441
EFFETTO COMPLESSIVO	16.766	13.534	15.544	17.713	13.676	16.036
DIFFERENZA MANOVRA DISEGNO ORIGINARIO				947	142	492

(1): di cui IVA – detraibilità auto: 5.280 milioni per il 2007, sia nel disegno originario che nella manovra definitiva.

(2): di cui IIID a compensazione IVA – detraibilità auto per 5.364 milioni per il 2007 nel disegno originario e 5.401 nella manovra definitiva, sempre per il 2007.

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS.

Le entrate: gli effetti sull'indebitamento netto (in milioni)

Tavola 10

MINORI ENTRATE	2007	2008	2009
Proroga agevolazioni fiscali	1.126	-17	61
Misure per lo sviluppo	4.087	7.932	7.903
Famiglie	810	1.367	1.097
Imprese	2.766	5.660	6.378
di cui: IRAP - riduzione del cuneo ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate	2.450	4.410	4.680
Altre misure	411	905	428
Altri provvedimenti	5.365	5.285	5.284
di cui: detraibilità auto - IVA	5.280	5.216	5.195
Previdenza	901	899	962
Sanità: minori interventi correttivi	1.290	1.504	1.447
TOTALE MINORI ENTRATE	12.769	15.603	15.657
MAGGIORI ENTRATE	2007	2008	2009
Ristrutturazione II DD	303	495	436
Recupero della base imponibile	7.750	7.312	7.382
di cui: ammortamento di beni immobili in leasing	1.529	963	1.004
di cui: detraibilità auto - II.DD.	5.401	5.196	5.196
di cui: aggiornamento catasto terreni agricoli	571	1.073	1.103
Misure antievasione	5.121	5.413	6.574
di cui: studi di settore	3.288	3.753	4.864
di cui: compensazioni titolari partita IVA	370	370	370
di cui: indicazione dati ICI dichiarazione dei redditi e pagamento mediante F24	360	220	220
di cui: maggiore attività di accertamento e controllo	460	460	460
di cui: IVA - frodi veicoli	506	506	506
Entrate volontarie	1.231	674	695
Rottamazione o sostituzione veicoli inquinanti	430	90	83
Giochi	801	585	613
Misure in materia di riscossione	1.200	950	1.300
Fiscalità locale	1.173	1.108	1.116
Immobili, demanio marittimo ed altri beni pubblici; valorizzazione patrimonio pubblico	510	972	1.451
Imposte ipotecaria, catastale e di registro: successioni e donazioni	99	337	337
Previdenza al netto effetti fiscali	9.951	9.166	9.559
di cui: fondo erogazione TFR	5.938	6.052	6.187
di cui: incremento aliquote contributive pensionistiche	4.007	3.079	3.349
Sanità: proroga incremento automatico aliquote	1.401	1.445	1.492
Altri interventi	978	912	736
DPCM - regolarizzazione flussi migratori	765	495	615
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	30.481	29.279	31.693
EFFETTO COMPLESSIVO	17.712	13.181	15.421

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Rgs

Per il 2007, come si è detto, sono previste maggiori entrate per 30,5 miliardi quasi interamente derivanti da interventi strutturali, essendosi il peso delle entrate *una tantum* ridotto a circa 1,3 miliardi (a fronte di un gettito di circa 3 miliardi delle entrate straordinarie del 2006). Poco meno della metà delle maggiori entrate lorde è riconducibile ai risultati attesi dagli interventi di riduzione dell'erosione fiscale (7,7 miliardi), dell'evasione e dell'elusione (5,1 miliardi) e dalle misure in materia di riscossione (1,2 miliardi).

Rilevanti sono anche gli effetti di gettito attesi dall'istituzione presso l'INPS del fondo erogazione TFR inoptato (5,9 miliardi) e dagli incrementi delle aliquote contributive pensionistiche (4 miliardi), a carico di artigiani e commercianti (1,3 miliardi) e parasubordinati (1,2 miliardi), ma anche di apprendisti (747 milioni) e lavoratori dipendenti (720 milioni). La fiscalità locale dovrebbe assicurare un maggior gettito di 1,2 miliardi, mentre un aumento di 1,4 miliardi è previsto a carico degli utenti dei servizi sanitari in applicazione delle norme sui disavanzi sanitari regionali. Entrate per 510 milioni sono attese dalle disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio e del demanio pubblico e per 495 dalla fiscalità ambientale (in particolare dall'aumento dell'accisa per il gasolio usato come carburante). Le maggiori entrate volontarie (rottamazione o sostituzione veicoli inquinanti e giochi e scommesse) sono complessivamente quantificabili in 1.231 milioni.

Le misure con un effetto di minori entrate sono valutabili complessivamente in 12,7 miliardi per il 2007 e a circa 15,6 miliardi per il successivo biennio e sono costituite dai seguenti principali interventi:

- 1.126 milioni costituiscono l'effetto della proroga di un insieme di agevolazioni in essere (le più rilevanti riguardano l'agricoltura, le ristrutturazioni edilizie, l'autotrasporto e il gas metano per usi industriali), per le quali, peraltro, viene prevista una drastica riduzione per il biennio 2008 – 2009;
- 4.087 milioni sono riconducibili a "*misure per lo sviluppo*" (il cui importo è destinato a raddoppiare nei due anni successivi). La misura che assorbe oltre la metà dell'importo (2.450 milioni) è costituita dalla riduzione del cuneo fiscale, mentre ulteriori 810 milioni sono a favore delle famiglie, e riconducibili a sgravi fiscali (482 milioni per il 2007), ed alla minor IRPEF per i *fringe benefits* per le auto aziendali (243 milioni), misura con effetto solo sul 2007;
- circa 900 milioni di minori entrate sono attesi da una serie di interventi sulla previdenza, parte dei quali sono relativi all'istituzione presso l'INPS del fondo per l'erogazione del TFR per i lavoratori privati;

- 1.290 milioni di minor gettito per il 2007 dovrebbero provenire dai minori interventi correttivi necessari per la Sanità in presenza della rideterminazione della copertura della spesa a carico delle Regioni. Di contro vengono stimate maggiori entrate per 1.401 milioni dalla proroga del meccanismo di incremento automatico delle aliquote dell'addizionale IRPEF, e delle maggiorazioni IRAP che scatta nel caso di disavanzo sanitario regionale non coperto, con un effetto netto in termini di gettito pari a 111 milioni per il 2007. Si tratta dell'impatto complessivo di un pacchetto di misure per il finanziamento del *Servizio sanitario nazionale*;
- circa 5.280 milioni annui costituiscono il minor gettito IVA a seguito della più volte citata sentenza della Corte di Giustizia europea del 14 settembre 2006 sulla detraibilità dell'imposta sulle auto. In relazione a quest'ultimo intervento il *provvedimento collegato* ha posto in essere una specifica manovra di compensazione degli oneri per la detrazione dell'IVA, con interventi di maggior gettito atteso dalle IIDD che modificano i criteri di deducibilità dei costi relativi alle auto aziendali, neutralizzando la perdita di gettito conseguente alla sentenza. Nel dettaglio l'effetto negativo a regime della totale detraibilità IVA sul gettito si concretizza in un minor introito complessivamente stimato pari a circa 5,3 miliardi per il 2007⁷, più che compensato, però, da forti inasprimenti relativi alla deducibilità delle spese per le autovetture utilizzate nell'esercizio di imprese, arti e professioni.

20.

Passando ad analizzare, partitamente, i principali provvedimenti intesi ad assicurare un maggiore gettito, si possono avanzare le seguenti considerazioni.

Al recupero della base imponibile sono destinati diversi interventi, con maggiori introiti complessivi previsti pari a 7.750 milioni per il 2007 (ed a 7.312 milioni per il 2008 e 7.382 per il 2009). Si introduce il principio della non ammortizzabilità dei terreni e delle aree occupate dai fabbricati strumentali, per cui le imprese devono scorporare in bilancio il valore del fabbricato da quello del terreno e non potranno ammortizzarlo, principio valido anche nel caso del *leasing* immobiliare, con lo scorporo dal canone di *leasing* della quota capitale imputabile al terreno. Nella Relazione tecnica, sulla base della ricostruzione degli *stock* dei contratti di locazione finanziaria, è stato stimato un recupero di gettito IRES ed IRAP pari a 1.529 milioni (963 per il 2008 e 1.004 per il 2009). Inoltre ulteriori 77 milioni sono attesi dal recupero di gettito derivante dall'innalzamento al 20% dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze derivanti dalla

⁷ Come sommatoria dei minori ricavi IVA sugli acquisti di autovetture e di carburanti, sulla manutenzione ordinaria e straordinaria, ma al netto del recupero dell'imposta stessa sulla rivendita dell'*usato*.

cessione a titolo oneroso di fabbricati e di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria, acquistati o realizzati da non più di cinque anni.

Sempre finalizzati al recupero di base imponibile vanno considerati i provvedimenti relativi all'aggiornamento del catasto dei terreni agricoli, dai quali sono attesi introiti aggiuntivi per 571 milioni per il 2007, ai fini IRPEF e, prevalentemente, ICI (e circa 1 miliardo per gli anni successivi). La norma introdotta prevede: l'aggiornamento della classificazione dei terreni e la conseguente revisione del reddito agrario; la restrizione dei requisiti di ruralità dei fabbricati con l'inserimento del vincolo che i soggetti interessati siano imprenditori agricoli iscritti nel registro delle imprese (viene a tal fine introdotta una procedura di interscambio di informazioni tra l'AGEA e l'Agenzia del territorio); l'individuazione dei fabbricati non dichiarati al Catasto sulla base delle evidenze fotocartografiche rilevate dall'AGEA.

Infine può essere classificato come recupero della base imponibile anche il recupero delle imposte dirette sulle auto aziendali, di cui si è detto. Per il 2007 sono attese maggiori entrate per 5.572 milioni: 4.362 milioni di IRES/IRPEF, 762 milioni di gettito IRAP e 448 di IRPEF connessa al *fringe benefit*.

Dal contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale è atteso un gettito pari a 5.121 milioni nel 2007 (5.413 e 6.574 per il biennio successivo), derivante da una serie di interventi. In particolare:

- 3.288 milioni sono stimati in termini di IRPEF/IRES, IVA ed IRAP, per il 2007, a seguito della modifica della disciplina sugli studi di settore, che ne prevede la revisione con cadenza triennale per un miglior adeguamento dello studio al settore interessato. Gli effetti, pur essendo soggetti all'alea dei comportamenti che verranno concretamente adottati dai contribuenti interessati in ordine alla scelta di spontaneamente adeguarsi alle nuove condizioni di congruità o di intraprendere, invece, la strada del contenzioso con l'Amministrazione finanziaria, potrebbero risultare almeno in parte sostanzialmente fattibili. Ad indurre a formulare questa valutazione concorrono, da una parte, la constatazione che l'Amministrazione ha dimostrato di saper gestire nei tempi richiesti le complesse operazioni di revisione di numerosi studi, e, dall'altra, la rilevazione, effettuata a consuntivo e riportata nella relazione tecnica, di un maggior gettito per 2.016 milioni che si sarebbe avuto per l'anno d'imposta 2004 a seguito dell'applicazione dei nuovi studi evoluti entrati in vigore proprio quell'anno. Questa rilevazione, ancorché di importo successivamente ridimensionato dall'Agenzia delle entrate, è *di per se* un dato molto importante, se si considera che, dopo le numerose sollecitazioni da parte della Corte, questa è la prima volta che vengono fornite precise indicazioni di ordine quantitativo sui risultati ottenuti con l'applicazione degli studi di settore. Pur trattandosi di un

risultato sicuramente modesto rispetto alle stime sulle dimensioni degli imponibili sottratti a imposizione, se ne deduce, infatti, la conferma che un uso convinto ed accorto degli studi di settore, che spinga al progressivo ma deciso avvicinamento ai reali livelli di ricavo e di reddito, può costituire uno strumento davvero efficace per poter drasticamente ridimensionare l'evasione delle piccole imprese e dei professionisti;

- 360 milioni per il 2007 (220 per i due anni successivi) dovrebbero derivare dall'obbligo di indicazione dei dati dell'ICI nella dichiarazione dei redditi e di pagamento della stessa imposta mediante F24. Ancorché astrattamente ragionevole, l'attesa di maggior gettito appare più una congettura che il risultato conclusivo di una stima rigorosa;
- 370 milioni per ciascun esercizio sono stimati come maggior gettito derivante dall'obbligo per i titolari di partita IVA che intendano effettuare una compensazione di imposte di darne comunicazione preventiva in via telematica all'Agenzia delle entrate, specificando importi e tipologia dei crediti;
- 460 milioni deriverebbero dall'accelerazione dell'attività di controllo e accertamento, conseguente anche ai provvedimenti introdotti dal DL 223/06. Tuttavia le previsioni si prestano a qualche osservazione. Anche se la stima non appare astrattamente irragionevole, la Relazione tecnica non spiega il procedimento seguito per ipotizzare un incremento di 4 miliardi di maggiore imposta accertata, incremento che viene genericamente collegato al forte impegno impresso all'attività di controllo ed al maggior orientamento dei compensi al personale all'efficacia ed ai risultati dell'azione di contrasto all'evasione. Argomentato e convincente appare, per converso, il ragionamento seguito per stimare la quota degli accertamenti che potranno essere riscossi e che, peraltro, supera di poco il 10% degli importi accertati (460 milioni su 4.050) che la Corte ha, attraverso le sue indagini, verificato essere il risultato normalmente conseguito come esito finale dell'attività di accertamento;
- 506 milioni sono attesi dalle operazioni di acquisto comunitario e di importazioni di veicoli, subordinandone l'immatricolazione o la voltura alla dimostrazione dell'avvenuto versamento dell'IVA relativa alla prima cessione interna (effettuata dall'acquirente intracomunitario). Parallelamente l'immatricolazione dei veicoli di importazione (da Paesi extra UE) va subordinata alla documentazione doganale attestante il pagamento IVA. Il recupero IVA appare calcolato correttamente. E' tuttavia irrealistico ipotizzare che il numero di tali operazioni non si riduca – ed anche drasticamente – una volta che, con l'applicazione della disposizione del decreto legge, l'IVA non potrà più essere evasa.

Il successo dell'azione diretta a ridurre progressivamente elusione ed evasione fiscale è una condizione essenziale anche ai fini dell'auspicabile disegno di abbassamento della pressione

fiscale e costituisce un passaggio decisivo nell'attuazione dello stesso progetto di riforma dell'IRE – centrato, come si precisa più avanti, su una redistribuzione a favore degli scaglioni di reddito più bassi – per evitare che la modifica della curva delle aliquote finisca con il premiare proprio coloro che più si sottraggono all'adempimento dell'obbligazione tributaria.

A tal proposito le misure già adottate con il DL 223/2006 e quelle nuove della manovra – singolarmente prese – appaiono per lo più condivisibili e di sicura incisività. Esse servono ad opportunamente chiudere varchi o a creare barriere all'evasione. Tuttavia, esse saranno tanto più efficaci quanto più rapidamente l'Amministrazione finanziaria, come prima accennato, si muoverà sulla strada, da tempo suggerita dalla Corte, di applicare all'azione anti evasione le modalità proprie della pianificazione strategica e del controllo di gestione. Con la conseguenza della periodica misurazione e pubblicizzazione delle dimensioni e della composizione del fenomeno, della fissazione di specifici obiettivi di riduzione da raggiungere entro precise scadenze temporali, di rendicontazione dei risultati conseguiti e di riconsiderazione delle azioni da svolgere e della destinazione ottimale delle risorse disponibili.

Dalle misure in materia di riscossione sono previste entrate aggiuntive per 1.200 milioni; si tratta dei maggiori incassi attesi dai ruoli conseguenti al potenziamento dell'attività di riscossione – 500 milioni – nonché della compensazione tra ruoli e rimborsi d'imposta, la cui quantificazione – per 700 milioni – è stata effettuata in relazione ai soggetti morosi. La previsione, a prima vista ardita, non appare in realtà irragionevole se si tiene conto dei tre fattori che dovrebbero favorire una maggiore riscossione sia spontanea che coattiva: 1) la possibilità di compensazione e di pignoramento dei consistenti rimborsi d'imposta richiesti dai contribuenti morosi; 2) l'effetto della possibilità di applicazione delle c.d. "ganasce fiscali" e del pignoramento del quinto dello stipendio; 3) i nuovi poteri attribuiti agli agenti della riscossione. Va inoltre evidenziato l'effetto positivo che potrà avere la nuova organizzazione dell'attività di riscossione che dall'ottobre 2006 può essere gestita con criteri imprenditoriali facendone oggetto di pianificazione strategica e di controllo di gestione.

In proposito si può ritenere che, essendo il gettito del 2006 risultato sensibilmente superiore anche ai livelli raggiunti negli esercizi precedenti all'introduzione del condono fiscale 2003 – 2004, ci troviamo in presenza di un miglioramento strutturale dell'efficacia dell'attività di controllo e di riscossione.