

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

Gli impegni degli enti locali nel 2005 - Un confronto tra le metodologie di calcolo - dati in migliaia di euro

	numero enti del campione	popolazione	Impegni al netto di quelli per il personale - 2003	Impegni al netto di quelli per il personale - media 2001-2003	Importo 2005 = impegni al netto di quelli per il personale - 2003 - rivalutati al 4,8% [A]	Importo 2005 = impegni al netto di quelli per il personale - media 2001-2003 rivalutati al 11,5% [B]	Importo 2005 = impegni al netto di quelli per il personale - media 2001-2003 rivalutati al 10% [C]	Variazione [B-A] o [C-A]
Province								
enti virtuosi [A]<[B]	10	6.135.694	807.137	840.196	845.880	936.819		90.939
enti virtuosi [A]>[B]	36	22.386.649	4.356.208	3.504.162	4.565.306	3.907.141		-658.166
altri enti [A]<[C]	15	6.968.728	1.347.713	1.366.661	1.412.404		1.503.327	90.923
altri enti [A]>[C]	35	18.629.441	5.541.874	4.454.610	5.807.883		4.900.071	-907.813
Comuni								
enti virtuosi [A]<[B]	25	3.171.901	2.483.227	2.625.048	2.602.422	2.926.928		324.506
enti virtuosi [A]>[B]	23	4.025.064	4.269.870	3.768.771	4.474.823	4.202.180		-272.643
altri enti [A]<[B]	47	5.012.716	11.194.253	11.820.000	11.731.577		13.002.000	1.270.423
altri enti [A]>[B]	27	6.175.686	9.350.040	8.080.979	9.798.842		8.889.077	-909.765
Totale campione			39350322	36460427	41239138	11973067	28294475	-971595

Il campione comprende tutte le province tranne quelle autonome di Trento e Bolzano e quella di Aosta. Nell'analisi non sono state considerate inoltre 4 ulteriori province (Alessandria, Agrigento, Catanzaro e Taranto) per le quali non si disponeva di una informazione completa.

Il finanziamento del servizio sanitario nazionale

11.

Di maggior rilievo risulta, infine, in termini di contenimento della spesa, la norma che riguarda il settore sanitario. Con essa, da un lato viene aumentato il livello complessivo della spesa del Servizio sanitario nazionale al cui finanziamento concorre lo Stato, dall'altro vengono inaspriti i controlli e le condizioni per l'accesso a detti finanziamenti al fine di ottenere, attraverso misure di contenimento assunte a livello regionale, una riconduzione della spesa tendenziale entro i limiti del fabbisogno individuato. La minore spesa prevista nella versione iniziale del provvedimento era pari a 4.250 milioni, differenza tra il valore tendenziale previsto per il 2005 (92.500 milioni) e il livello di spesa complessivo riconosciuto (88.250 milioni).

Nel testo definitivo della legge, il livello complessivo della spesa del SSN, al cui finanziamento concorre lo Stato, è stato ridotto di 55 milioni di euro nel 2005 e di 54 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007, rimanendo quindi determinato in 88.195 milioni di euro nel 2005, 89.960 milioni di euro nel 2006 e 91.759 milioni di euro nel 2007. Contestualmente, è stato disposto il concorso dello Stato ai disavanzi del SSN per gli anni 2001, 2002 e 2003. A tal fine, è autorizzata l'ulteriore spesa di 2 miliardi di euro, di cui 50 milioni sono destinati al ripiano dei disavanzi della Regione Lazio per il 2003, derivanti dal finanziamento dell'ospedale "Bambino Gesù".

L'accesso ai fondi è subordinato alla sottoscrizione tra Stato e Regioni di una intesa che, confermando gli adempimenti già previsti dalla legislazione vigente, preveda

un miglioramento del monitoraggio della spesa, la prosecuzione del processo di razionalizzazione della rete ospedaliera, una crescita dei costi di produzione (esclusi quelli di personale) a partire dal 2005 non superiore al 2% annuo, l'obbligo di prevedere in sede di programmazione regionale l'equilibrio economico e finanziario della aziende sanitarie, misure di correzione in caso di squilibrio ed ipotesi di decadenza dei direttori generali.

Nel caso in cui il monitoraggio della spesa sanitaria regionale evidenzi una situazione di squilibrio non corretto con provvedimenti adeguati, viene previsto che il Presidente del Consiglio diffidi la Regione a provvedere entro il 30 aprile successivo e che, in caso di inadempienza ulteriore, nomini il presidente della Regione commissario *ad acta* per la determinazione e il ripiano del disavanzo. L'accesso alle risorse aggiuntive rispetto a quelle frutto di un semplice incremento del 2% dei fondi riconosciuti per il 2004 è subordinato, in questo caso, alla predisposizione di un programma operativo di riorganizzazione del sistema sanitario regionale.

Anche in questo caso la attendibilità delle stime è il risultato congiunto della correttezza delle ipotesi assunte e delle sostenibilità delle correzioni previste. Al riguardo va osservato che :

- il riadeguamento degli importi riconosciuti, che attribuisce maggiore credibilità ai vincoli imposti alla dinamica della spesa, è senza dubbio positivo. Come osservato dalla Corte anche nel referto sulle Regioni, in sede di verifica dei costi dei livelli essenziali di assistenza previsti dall'accordo di agosto 2001 si era segnalata una sottovalutazione del fabbisogno finanziario;

- una qualche perplessità è, tuttavia, da ricondurre al livello prefissato: il risultato di consuntivo 2004 relativo alle aziende sanitarie sulla base dei dati di contabilità nazionale conferma il rilievo (e la difficoltà) di ottenere l'aggiustamento richiesto. Pur scontando nell'esercizio l'incidenza solamente di una parte degli oneri riferiti alla chiusura dei rinnovi contrattuali i costi sostenuti nell'esercizio hanno superato gli 89.000 milioni di euro. Gli oneri per il personale dipendente sono cresciuti di oltre il 10%, il disavanzo complessivo (al netto degli IRCCS) ha raggiunto i 5.700 milioni di euro. L'entità dello sforzo correttivo richiesto attraverso politiche della domanda e dell'offerta è quindi in ogni caso impegnativa;

- la previsione di un programma di correzione, concordato tra Regione e Ministeri dell'economia e della salute in caso di mancata adozione di adeguati provvedimenti correttivi, rappresenta una condizione che da un lato riduce il carattere di stringenza della norma ma che, dall'altro, permette di prefigurare percorsi di adeguamento strutturale credibili. Vengono così superate le difficoltà finora incontrate in caso di inadempienza e connesse ad una decurtazione di risorse a realtà regionali in difficoltà finanziaria;

- la riattivazione della leva fiscale per affrontare eventuali scostamenti nella spesa regionale attenua, ma non consente di superare, le difficoltà che gravano sulla programmazione finanziaria regionale in mancanza di un quadro di finanziamento consolidato.

La maggiore stringenza dei vincoli posti per l'accesso alle nuove risorse e la previsione di misure correttive, sia di natura finanziaria che reale, nel caso di sfondamenti dei tetti di spesa, spostano naturalmente su una attenta attività di monitoraggio il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi.

La manovra correttiva: i principali provvedimenti in materia di entrata*Il decreto legge 282/2004*

12.

La manovra sulle entrate per il 2005 è in larga parte contenuta nella legge finanziaria, ma significativi appaiono anche gli effetti del DL 282/2004, il quale, come si è già visto, opera la riallocazione dall'esercizio 2004 all'esercizio 2005 del gettito relativo alla seconda ed alla terza rata del condono edilizio, per un importo previsto di 2.215,5 milioni, ma in realtà oggi stimabile – in base all'importo versato per la prima rata - in 3.852 milioni di euro. Riserve si possono invece avanzare in ordine all'effettiva misura degli effetti di gettito degli altri due interventi contenuti nel provvedimento rilevanti ai fini delle entrate 2005: il rinvio al 2006 dell'inizio della restituzione ai concessionari della riscossione delle anticipazioni dagli stessi effettuate in vigenza dell'obbligo del non riscosso per riscosso ed il differimento dell'applicazione delle disposizioni dell'art. 2 del DL n. 168 del 2004 (convertito nella legge n. 191/2004) in materia di determinazione della produzione netta delle banche ai fini IRAP.

Nel primo caso, l'economia di spesa prevista per 258 milioni di euro è in realtà la risultante della decisione – contenuta nell'art. 2 del DL – di non iscrivere a bilancio lo specifico stanziamento richiesto dall'art. 59, comma 4-bis del decreto legislativo n. 112 del 1999, senza tuttavia propriamente recare un'autorizzazione di spesa. In ogni caso, non è chiaro se tale differimento non comporti oneri differenziali per interessi passivi per gli anni dal 2006 in avanti ed un aggravio degli importi annuali da restituire, posto che la normativa introdotta dal d.lgs. pone comunque il vincolo della restituzione delle somme nel limite massimo di dieci rate annuali.

Nel caso dell'IRAP delle banche, per l'anno 2005 si prevede un effetto di minori entrate per 65,5 milioni di euro. Tale previsione suscita perplessità, in quanto non tiene conto del fatto che la disposizione dell'art. 3 del DL non ripropone le nuove modalità di commisurazione dell'acconto stabilite dal comma 3 dell'art. 2 del DL 168/2004, con ciò comportando un'ulteriore perdita di gettito per 371,5 milioni per il 2005 (e conseguente effetto di corrispondente maggior gettito nel 2006). Va peraltro osservato che, formalmente, poi, appare comunque impropria la stessa copertura dell'onere previsto

dal DL per il 2005 (65,5 milioni di euro), legata alla soppressione di una presunta autorizzazione di spesa, mentre si tratta in realtà di un non utilizzo di quota parte delle risorse derivanti dalla soppressione delle disposizioni di cui all'art. 59, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 112/1999.

Tabella 5 - EFFETTI FINANZIARI DEL DECRETO LEGGE N. 282/2004

Articoli.	Interventi	2004	2005
2	Restituzione anticipazione concessionari	+258,0	+258,0
3	IRAP banche	-371,5	-65,5
4	Acconto di bollo virtuale (70%)	+775,0	
5	Acconto Poste e Cassa DD.PP	+300,0	
6	Acconto imposta assicurazioni	+300,0	
7	Versamento anticipato riscossioni banche	+1.460,0	
10 c. 1-3	Proroga termini condono edilizio	-2.215,5	+2.215,5
10 c. 5	Fondo interventi strutturali politica economica.		-2.215,5
11	Potenziamento Agenzia Entrate	-40,0	
	Totale	+466,0	+192,5

Fonte: Relazione tecnica al Decreto legge

La manovra sulle entrate della legge finanziaria 2005: gli effetti complessivi

13.

Il maggior gettito atteso per il 2005 a seguito dei provvedimenti della finanziaria 2005 in materia di entrate è di 10.314,5 milioni di euro, risultante dal saldo fra maggiori entrate per 16.072,5 milioni di euro e minori entrate per 5.758 milioni di euro. Il saldo positivo si riduce a 956,3 milioni nel 2006 ed a 1.310,6 milioni nel 2007. Rispetto all'originario disegno di legge della finanziaria, l'importo del saldo positivo fra maggiori e minori entrate risultante dall'approvazione della legge 311/2004 si è ridotto del 19,5% per il 2005 e di ben 75,7% e 70% rispettivamente per il 2006 e il 2007.

Per effetto degli emendamenti introdotti, la stima delle maggiori entrate del 2005 supera quella dell'originario DDL per circa 1.800 milioni di euro (1.798,5 per la precisione), ma quella delle minori entrate per circa 4.300 milioni (più precisamente 4.296,9). Per il 2006 la stima delle maggiori entrate è più che doppia rispetto a quella originaria (8.614,7 milioni rispetto a 4.139,4), ma le minori entrate lievitano di ben

7.459,3 milioni (da -199,1 a -7.658,4 milioni di euro). Situazione analoga anche per il 2007, con una stima di maggiori entrate per 8.084,4 milioni rispetto a 4.457,4 e di minori entrate per 6.773,8 milioni rispetto a 88,8 milioni dell'originario DDL.

Le minori entrate

14.

Le minori entrate del 2005 conseguenti all'approvazione della legge finanziaria riguardano per circa il 72% (4.136 milioni su 5.758) la riforma dell'IRPEF. Sulla restante parte della spesa fiscale le agevolazioni all'agricoltura (-386 milioni per l'aliquota IRAP e -242 milioni per la proroga del regime speciale IVA) incidono per il 10,9%, mentre le agevolazioni all'autotrasporto (credito imposta caro petrolio -127,8 milioni e biodiesel -115,9 milioni) pesano per il 4,2%. Significativa nel 2005 anche l'incidenza del minor gettito delle accise (-242 milioni 4,2%) e dell'indetraibilità IVA per ciclomotori e autoveicoli (-175 milioni e 3%).

Nei successivi due anni del triennio l'importo delle minori entrate prima lievita di circa due miliardi (da -5.758 milioni nel 2005 a -7.658,4 nel 2006) per poi nel 2007 attestarsi su un valore intermedio (6.773,8 milioni), come riflesso dell'andamento degli sgravi IRPEF – che prima lievitano da 4.136 a 6.537 milioni di euro e poi si attestano a 5.829 milioni nell'anno terminale – e della riduzione dell'IRAP, che comincia a farsi sentire dal 2006 (-496 milioni), per poi moderatamente crescere nel 2007 (-582 milioni). Invariata nel triennio la perdita di gettito per il biodiesel. Per converso, l'effetto di riduzione si concentra sul solo 2005 sia per le agevolazioni all'agricoltura (628 milioni), sia per le accise (-242 milioni), sia per l'indetraibilità dell'IVA per ciclomotori ed autoveicoli (-175 milioni) e sia, infine, per il credito d'imposta agli autotrasportatori per il caro petrolio (-127,8 milioni). Nei primi tre casi, va anzi rilevato che per gli anni successivi al 2005 il segno della variazione del gettito si inverte – da negativo a positivo – anche se l'importo è comunque molto contenuto (complessivamente, +95,4 milioni nel 2006 e +64,1 milioni nel 2007).

Anche a volersi limitare a considerare gli effetti sui conti del 2005, le stime di perdita di gettito operate dalla relazione tecnica appaiono ottimistiche in più di un caso e comunque per le agevolazioni all'agricoltura ed all'autotrasporto, ma anche per quanto

riguarda gli effetti sul TFR della riforma dell'IRPEF (-125 milioni). Ad osservazioni si prestano anche le stime di minor gettito formulate per il 2006 (ed il 2007) per gli sgravi IRAP per gli occupati incrementali (-315 e -484 milioni, rispettivamente, nel 2006 e nel 2007) e per la ricerca (-181 e -98 milioni).

Le maggiori entrate

15.

Le maggiori entrate per l'anno 2005 (16.072,5 milioni) derivano per i due terzi (66,2%) dalle dismissioni di immobili (4 miliardi) e di strade (3 miliardi) e dalla manutenzione straordinaria degli studi di settore (3.558 milioni).

Un peso significativo (7%) l'hanno gli inasprimenti (1.120 milioni) decretati per gli importi fissi di una serie di tributi indiretti (imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale), ma anche i maggiori proventi attesi dal comparto giochi (785,5 milioni, pari al 4,9% delle maggiori entrate) e dalle accise sui tabacchi lavorati (500 milioni, pari al 3,1% del totale). Rilevanti anche gli effetti delle modifiche al regime di tassazione delle cooperative (465,7 milioni, pari al 2,9% del totale) ed alla disciplina fiscale delle locazioni immobiliari (310,5 milioni, con un'incidenza dell'1,9%). Di rilievo non trascurabile anche gli effetti positivi in termini di maggior gettito che si ritiene verranno indotti dalla riduzione del carico fiscale (362 milioni, con un'incidenza sul totale del 2,3%) e dal miglioramento della riscossione (350 milioni, pari al 2,2% del totale). Da ricordare, infine, il maggior gettito di 165 milioni (1% del totale) atteso dalla TARSU.

Per gli anni successivi, l'importo delle maggiori entrate, come si è visto, si dimezza, per effetto dell'azzeramento dell'apporto delle dismissioni, che nel 2005 contribuisce per ben il 44,1% del totale. In valore assoluto diminuisce, dimezzandosi (1.526 milioni nel 2006 e 1.780 nel 2007), anche l'apporto degli studi di settore. A più che dimezzarsi (da 1.235,9 milioni nel 2005 a 551,6 nel 2006 e 558 nel 2007) sono poi i maggiori proventi stimati per le misure di minore rilevanza e qui non presi in considerazione in via analitica. Una diminuzione è infine prevista anche per il maggior gettito connesso alle modifiche del regime di tassazione delle cooperative (da 465,7 milioni nel 2005 a 255,4 nel 2006 e 262,3 nel 2007).

In aumento o invariato, invece, l'apporto previsto dagli altri interventi di entrata. In particolare, vanno evidenziati il raddoppio (da 500 a 1.000 milioni) del maggior gettito atteso dall'accisa sui tabacchi lavorati, il sostenuto incremento dei proventi dei giochi (da +785,5 nel 2005 a +1.087,5 nel 2008 e +1.393,9 nel 2007, con una progressione del +5,4%, +7,1% e +8,5% nei tre anni cui si riferisce la decisione di bilancio), la lievitazione dell'emersione dei redditi immobiliari (da 123,8 milioni nel 2005 a 405,4 nel 2006 e 500,3 nel 2007) e la crescita – più contenuta – del gettito delle locazioni immobiliari (da 310,5 milioni nel 2005 a 386,7 nel 2006 e 404 nel 2007). Si prevede, poi, il consolidamento del maggior gettito delle imposte indirette (+1.120 milioni anche nel 2006, ma +1.320 nel 2007), della riscossione (+350 milioni) e della Tarsu (165 milioni anche nel 2007, dopo una temporanea lievitazione a 220 nel 2006). Si stabilizzano, dopo una temporanea crescita nel 2006 (da 362 a 422,2 milioni), anche gli effetti di maggior gettito attesi dallo sviluppo differenziale dell'economia indotto dagli sgravi IRPEF e IRES.

Un'ultima annotazione attiene alla notevole rilevanza che assumeranno nel solo 2006 gli effetti *una tantum* sia dell'aumento del versamento dell'acconto IRPEF (+640 milioni), sia dell'acconto delle banche (+650 milioni).

Pochi sono gli interventi di maggiore entrata che non si prestino a rilievi e perplessità (il loro importo complessivo non supera i 1.700 milioni di euro, i 2.050 ed i 1.650, con riguardo, rispettivamente, al 2005, al 2006 ed al 2007), anche se, nella maggior parte dei casi, naturalmente, non tanto di non fattibilità si tratta, ma solo di probabile sopravvalutazione del maggior gettito atteso².

² Scevre da evidenti motivi di censura appaiono, infatti, oltre all'aumento delle imposte indirette (1.120 milioni nel 2005 e nel 2006 e 1.320 nel 2007), l'imposta di registro per le locazioni immobiliari (10,7 milioni nel 2005 e poco di più nei due anni successivi), l'IVA mensile degli erogatori di pubblici esercizi (291 milioni nel solo 2005), l'aumento tariffe motorizzazione (4 milioni nel 2005 e 12 negli anni successivi), l'imposta di bollo conformità autoveicoli (34 milioni) e l'acconto sulla riscossione delle banche (650 milioni nel solo 2006). Congrua appare anche la stima di maggior gettito delle misure di contrasto all'evasione in materia di IVA (190 milioni di euro).

I limiti di conseguibilità delle maggiori entrate

16.

Per poter valutare i termini ed i limiti di fattibilità della manovra sulle entrate è necessario condurre una verifica articolata dei provvedimenti adottati, avvalendosi, fra l'altro, degli elementi di perplessità evidenziati dagli Uffici del Parlamento ed in particolare dal Servizio Bilancio. L'esame verrà comunque limitato ai gruppi di misure che si segnalano per la loro particolare criticità/rischiosità, e più specificamente agli interventi anti-evasione. Non viene, invece, condotta un'analisi puntuale né per le dismissioni di immobili e di strade, né per i maggiori proventi dei giochi e delle accise sui tabacchi lavorati. Nel primo caso appare evidente che si tratta di un semplice obiettivo ritenuto dal Governo fattibile in considerazione dell'ampia base dei cespiti potenzialmente utilizzabili (disponibilità di immobili ad uso governativo per un valore complessivo di oltre 20 miliardi rispetto ai 4 miliardi di proventi attesi dalle cessioni nel 2005 e 4.200 Km. di rete stradale con caratteristiche vicine a quelle autostradali rispetto ai 1.500 Km. di cui si prevede la cessione).

Per ciò che riguarda i giochi, va osservato che mentre i maggiori introiti del lotto appaiono destinabili a compensazione delle minori entrate, i maggiori proventi degli altri giochi e delle scommesse vengono specificamente destinati al finanziamento dello sport (Olimpiadi invernali) ed al CONI. Sempre a proposito dei giochi, va detto che le maggiori entrate previste, pur caratterizzandosi per un elevato grado di incertezza, in ragione della loro stessa natura, oltre che per la sostenuta crescita verificatasi lo scorso anno, potrebbero trovare un loro fondamento nella circostanza che la giocata media è in Italia tuttora inferiore a quella di altri paesi europei (Spagna e Regno Unito, in particolare).

Maggiori riserve devono invece essere avanzate per l'aumento dell'accisa sui tabacchi, il cui maggior gettito atteso (500 milioni nel 2005 e 1.000 in ciascuno degli anni successivi) mal si concilia con il sensibile contenimento dei consumi conseguito alle nuove disposizioni di divieto del fumo nei pubblici esercizi e negli uffici. Ciò che allo stato è difficile valutare è se la riduzione dei consumi è un dato solo provvisorio, destinato ad essere riassorbito nel tempo, o è, invece, destinato a diventare strutturale,

per l'effetto congiunto dei divieti e degli inasprimenti fiscali. I risultati dei primi due mesi dell'anno in corso non forniscono indicazioni sufficienti per formulare un giudizio conclusivo in proposito, posto che all'aumento molto sostenuto del gettito registrato ancora nel mese di gennaio (734 milioni rispetto a 403 del gennaio 2004) è seguita la stagnazione degli introiti nel mese di febbraio (641 milioni sia nel 2004 che nel 2005).

Gli effetti di gettito associati agli interventi qui presi in considerazione (manutenzione basi imponibili, giochi, tabacchi e dismissioni di immobili e di strade) ammontano per il 2005 a 11.321,5 milioni, pari ad oltre il 70% delle maggiori entrate previste.

17.

Il gruppo degli interventi, di seguito analizzati per la rilevanza che essi hanno ai fini della tenuta a lungo termine del sistema impositivo, riguarda la revisione degli studi di settore, le misure di contrasto all'evasione in materia di IVA e di redditi immobiliari ed il rafforzamento delle sanzioni e degli strumenti relativi all'attività di riscossione. Considerando anche il maggior gettito della TARSU, dal complesso di queste misure nel 2005 si attendono circa 4.700 milioni di euro.

Tra gli interventi finalizzati al recupero di basi imponibili evase il più rilevante è sicuramente il primo, quello delle **norme sulla revisione degli studi di settore, l'accertamento con gli stessi studi di settore ed il concordato fiscale** (commi 387-411). Dall'attuazione di tali norme si attende un maggior gettito di 3.558 milioni nel 2005, 1.526 nel 2006 e 1.780 nel 2007, con una diminuzione, rispetto agli effetti valutati in relazione all'originario DDL, di -250 milioni per tutti e tre gli anni.

Il DDL iniziale prevedeva l'introduzione, per i titolari di reddito d'impresa e gli esercenti arti e professioni soggetti agli studi di settore, dell'istituto della pianificazione fiscale concordata, comportante:

- la definizione preventiva per un triennio della base imponibile caratteristica dell'attività svolta mediante accettazione di importi proposti individualmente ad ogni contribuente dall'Amministrazione finanziaria, con un connesso triplice vantaggio: l'inibizione dei poteri di accertamento analitico di cui all'art. 39 del DPR 600/1973; la riduzione di 4 punti percentuali delle aliquote marginali

d'imposta sul reddito dichiarato eccedente quello definito; e l'esenzione dal versamento dei contributi previdenziali per la parte di reddito dichiarata eccedente quella definita;

- la revisione degli studi di settore, sentite le associazioni professionali o di categoria, entro il quarto anno successivo a quello di entrata in vigore dello studio di settore o dell'ultima revisione;
- l'aggiornamento annuale delle risultanze degli studi, sulla base di elaborazioni ISTAT sui dati di contabilità nazionale individuanti indici, differenziati per settore, aree territoriali e livello dimensionale dei soggetti interessati;
- strumenti volti ad aumentare i poteri di accertamento dell'Amministrazione sia ai fini delle imposte dirette che dell'IVA;
- l'accelerazione dello scambio di informazioni con soggetti esterni attraverso l'utilizzo dello strumento telematico;
- l'ampliamento dell'ambito degli elementi sui quali si può fondare l'azione accertatrice;
- la possibilità di procedere all'accertamento sulla base degli studi di settore e dei parametri senza pregiudizio dell'ulteriore azione accertatrice;
- la possibilità di procedere ad accertamento sulla base degli studi di settore nei confronti dei contribuenti esercenti attività d'impresa in contabilità ordinaria per effetto di opzione e degli esercenti arti e professioni;
- la possibilità per i contribuenti non congrui con gli studi di settore di adeguarsi, in sede di dichiarazione annuale, ai fini dell'imposta sui redditi e dell'IRAP, senza aggravio di interessi e sanzioni.

Le norme del DDL approvate si differenziano, rispetto a quelle del DDL iniziale, nei seguenti punti:

- è soppressa la previsione di un aggiornamento annuale delle risultanze degli studi di settore sulla base delle elaborazioni ISTAT;
- gli studi di settore sono, di norma, soggetti a revisione ogni quattro anni, ma la revisione può essere disposta anticipatamente in considerazione anche degli andamenti dei dati di contabilità nazionale, sentito il parere della commissione di esperti; per gli studi di settore già precedentemente individuati, l'Agenzia delle

entrate era tenuta a completare l'attività di revisione entro il mese di febbraio 2005 (come in effetti è avvenuto), con effetto dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2004;

- gli organi preposti al controllo, in conseguenza della revisione e del potenziamento degli studi di settore, programmano l'impiego di maggiore capacità operativa per l'attività di contrasto all'evasione nei confronti dei contribuenti cui non si applicano gli studi di settore;
- è ridotta la possibilità di procedere ad accertamento sulla base degli studi di settore nei confronti degli esercenti attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria e degli esercenti arti e professioni, nel senso che tale attività è ora possibile quando in almeno due periodi d'imposta su tre consecutivi considerati, compreso quello da accertare, l'ammontare dei compensi e dei ricavi determinabili in base agli studi di settore risulti superiore agli ammontari dichiarati per gli stessi periodi d'imposta;
- l'accertamento in base agli studi di settore è comunque possibile nei confronti dei medesimi contribuenti quando emergano significative situazioni di incoerenza rispetto ad indici di natura economica, finanziaria o patrimoniale, individuati con apposito provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, sentito il parere della Commissione di esperti di cui al comma 7 dell'articolo 10 della legge n. 146 del 1998;
- l'adeguamento agli studi di settore può essere operato dal contribuente non congruo, per i periodi d'imposta diversi da quello di prima applicazione e di revisione dello studio, a condizione che sia versata, entro il termine per il versamento a saldo dell'imposta sul reddito, una maggiorazione pari al 3% della differenza tra i ricavi o compensi risultanti dagli studi di settore e quelli annotati nelle scritture contabili, se la predetta differenza supera il 10% dei ricavi o compensi annotati nelle scritture contabili.

Nella relazione tecnica presentata al Senato gli effetti di minor gettito riferiti alle modifiche introdotte in sede parlamentare al testo iniziale del provvedimento sono complessivamente stimati in 250 milioni a decorrere dal 2005, sostanzialmente in considerazione del passaggio da un meccanismo automatico ad un meccanismo

concertato di revisione degli studi di settore. Si stima, infatti, che le integrazioni apportate alle disposizioni in materia di accertamento sulla base degli studi di settore nei confronti degli esercenti attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria e degli esercenti arti e professioni abbiano effetti in termini di gettito di portata marginale e di segno opposto. La relazione tecnica precisa, inoltre, che in via cautelativa non sono state considerate le maggiori entrate connesse sia all'impiego di maggiore capacità operativa per l'attività di contrasto all'evasione nei confronti dei contribuenti con elevato volume d'affari, in conseguenza della revisione e del potenziamento degli studi di settore, sia all'adeguamento agli studi di settore in dichiarazione, mediante versamento della maggiorazione del 3% (i cui effetti di maggior gettito sarebbero stimabili in circa 150 milioni di euro annui dal 2005).

Gli effetti di ridimensionamento del gettito atteso dalla manutenzione straordinaria degli studi di settore, così come stimati dalla relazione tecnica dopo le modifiche introdotte al testo iniziale del provvedimento, appaiono chiaramente sottovalutati perché gli aggiustamenti apportati hanno indebolito proprio i punti di forza sui quali la previsione di maggior gettito si fondava: aggiornamento automatico, rafforzamento dei poteri di accertamento, possibilità per i contribuenti non congrui di adeguamento non oneroso in sede di dichiarazione. Gli effetti di queste modifiche meritano di essere distintamente analizzati.

Il passaggio da una procedura automatica ad una concertata di revisione degli studi di settore può comportare conseguenze molto rilevanti, peraltro difficilmente valutabili *ex ante*, in relazione tanto ai tempi necessari per la revisione, quanto al risultato finale dell'operazione.

Per i contribuenti non congrui, mentre nel testo originario era prevista la possibilità di adeguarsi in sede di dichiarazione ai valori di congruità determinati in base all'applicazione degli studi di settore, senza aggravio di interessi e sanzioni, nel testo approvato per tale adeguamento si richiede il versamento di una maggiorazione del 3%, che potrebbe incidere sulle percentuali di adeguamento stimate, soprattutto per quanto riguarda i contribuenti in contabilità ordinaria e per gli esercenti arti e professioni.

Sulla propensione all'adeguamento sono ancor più destinate ad incidere sia le modifiche introdotte sia le modalità di attuazione delle potenziate possibilità di

accertamento. Anche se è rimasta l'estensione ai contribuenti esercenti attività d'impresa in contabilità ordinaria per effetto di opzione ed agli esercenti arti e professioni, questa stessa possibilità è stata limitata, come si è visto, al caso in cui risultino incongrui almeno due periodi d'imposta su tre consecutivi considerati, compreso quello da accertare, o quando emergano significative situazioni di incoerenza rispetto ad indici di natura economica, finanziaria o patrimoniale, individuati dal Direttore dell'Agenzia delle entrate, sentita l'apposita Commissione di esperti costituita con la partecipazione di componenti designati dalle categorie.

I termini in cui tale disposizione verrà attuata sono destinati ad incidere pesantemente sul comportamento dei contribuenti interessati. Questi, infatti, se non sono congrui per un solo periodo d'imposta, a partire dal periodo d'imposta 2004, potranno essere sottoposti ad accertamento solo se risulteranno anche incoerenti. Tali indici dovranno essere elaborati dall'Agenzia delle entrate (verificandoli con la Commissione di esperti) sulla base degli elementi contabili che vengono richiesti con UNICO 2005. Essi sembrano, quindi, destinati a vedere la luce non prima del 2006. Questa prospettiva determina una situazione di incertezza sul comportamento da seguire per i soggetti in contabilità ordinaria (sia per opzione che per obbligo) che risultino non congrui per un solo anno, e che potrebbero avere convenienza ad adeguarsi se dovessero risultare anche incoerenti in base ai nuovi indici. In tal caso, infatti, e sia pure nel rispetto del contraddittorio preventivo, gli uffici possono emettere avvisi di massa a tavolino, senza la necessità di avviare istruttorie ad hoc, direttamente quantificando la cifra presunta di evasione e con inversione automatica dell'onere della prova a carico del contribuente. Ciò sta provocando una massiccia ed insistente offensiva da parte delle categorie per ottenere uno dei due seguenti risultati:

- 1) un'applicazione morbida degli studi appena revisionati, nel senso di considerarli come sperimentali almeno per il periodo d'imposta 2004, e quindi utilizzabili solo come fonte d'innescio per individuare i soggetti da sottoporre ai controlli di tipo tradizionale ed a supporto della motivazione dell'accertamento;

- 2) l'emanazione da parte del Direttore dell'Agenzia delle entrate del provvedimento di individuazione dei nuovi indici di coerenza economica, finanziaria o patrimoniale prima dei termini di presentazione di UNICO 2005 (31 ottobre 2005).

Da questa sia pur sommaria disamina – e nonostante l'indubbia capacità di sostanziale Governo del fenomeno dimostrata dall'Agenzia delle entrate - risultano evidenti la complessità di gestione del sistema di accertamento attraverso gli studi di settore e l'aleatorietà, anche dopo le innovazioni - comunque incisive - introdotte, dei risultati di gettito conseguibili, legati, come sono, alla possibilità di comportamenti opportunistici dei contribuenti che possono essere favoriti o contrastati a seconda del modo in cui concretamente si svolgerà l'azione amministrativa.

18.

Il maggior gettito legato all'adozione delle **misure di contrasto all'evasione in materia di IVA** (commi 377-386) appare, in termini di accertamenti, ragionevolmente fattibile, sia per il suo contenuto ammontare (190 milioni, pari al 5% dell'imposta accertata annualmente ed al 2 per mille del gettito IVA, superiore ai 100 miliardi di euro all'anno), sia per l'entità della stima dell'IVA evasa (non meno del 30% della base imponibile) e sia, infine, per l'incisività delle misure introdotte e finalizzate ad incentivare la *compliance* degli oltre 5 milioni di soggetti passivi dell'imposta:

- riduzione da 50 milioni a 10 mila euro del limite di volume d'affari stabilito per l'esonero dalla presentazione in via telematica delle dichiarazioni IVA;
- obbligo di comunicazione, da parte dei soggetti d'imposta che effettuano acquisti intracomunitari di autoveicoli, motoveicoli e loro rimorchi, del numero identificativo intracomunitario o del codice fiscale del fornitore e del numero del telaio, anche nel caso di cessioni intracomunitarie o di esportazione di tali veicoli;
- obbligo, gravante sul prestatore o cedente, di trasmettere in via telematica i dati contenuti nelle lettere d'intento ricevute dai propri clienti esportatori abituali;
- responsabilità solidale del cessionario per il pagamento dell'imposta non versata dal cedente, nel caso in cui la cessione sia stata effettuata a prezzi inferiori al valore normale.

Ferma restando la fondata valutazione di congruità della stima di maggior gettito, le principali osservazioni che si possono formulare a proposito del 'contrasto dell'evasione dell'IVA sono sostanzialmente tre: la prima riguarda proprio il limitato

obiettivo che ci si pone ai fini del recupero e che si accompagna al rifiuto della pratica – seguita dalla maggior parte delle altre amministrazioni fiscali europee – di stimare annualmente le dimensioni della base imponibile sottratta all'imposizione sia per poter meglio definire le misure anti-evasione, sia per poter verificare *ex post* l'efficacia dei provvedimenti correttivi adottati; la seconda osservazione concerne l'abbandono in sede di dibattito parlamentare, cedendo a pretestuose ed infondate preoccupazioni di appesantimento degli oneri gravanti sui contribuenti, della reintroduzione – contenuta nel DDL originario della L.F. 2005 – dell'obbligo di allegazione alla dichiarazione telematica degli elenchi clienti e fornitori e che, se mantenuta, avrebbe consentito un ampliamento delle possibilità di incrocio dei dati, già per questo spingendo a radicali mutamenti nei comportamenti dei soggetti d'imposta, che sarebbero stati indotti ad un'accresciuta adesione spontanea agli obblighi di fedele dichiarazione; la terza osservazione attiene all'esigenza di tenere conto che l'importo della maggiore imposta accertata e delle relative sanzioni comminate è destinato ad essere riscosso solo in minima parte, per effetto sia dell'applicazione dei nuovi istituti di adesione e di conciliazione, sia dei ridimensionamenti operati in sede contenziosa, sia per la mancanza di solvibilità dei maggiori debitori d'imposta (quelli sottoposti a procedure concorsuali): ancora nel 2003, e solo grazie all'apporto delle sanatorie, i residui netti riscossi si avvicinano all'11% del totale dei residui iniziali riaccertati, dopo essere stati prossimi allo zero.

19.

Più articolata deve essere, invece, la valutazione di fattibilità per il maggior gettito connesso alle **misure per l'emersione dei redditi immobiliari** (complessivamente 434,3 milioni nel 2005, 791,9 nel 2006 e 903,8 nel 2007). La previsione di tale maggior gettito consegue all'introduzione di due ordini di interventi.

Il primo gruppo di disposizioni (commi 332-339) prevede, insieme con un inasprimento delle sanzioni per inadempienza degli obblighi di dichiarazione al catasto, la revisione parziale del classamento delle unità immobiliari, in presenza di situazioni di significativo disallineamento tra il valore catastale e quello di mercato, secondo due diverse procedure. La prima procedura ha ad oggetto porzioni omogenee di territorio