

ANTICIPAZIONE
RAPPORTO CER 2/2010

2

LA MANOVRA SULLE ENTRATE E LA LOTTA ALL'EVASIONE

Le dimensioni della manovra sulle entrate

1

Poco più di un terzo della manovra varata con il decreto legge 78/2010 si concentra sul versante del prelievo, assumendo dimensioni crescenti dal 2010 al 2012, per assestarsi a 8 miliardi di maggiori entrate nette a regime. Per l'insieme del quadriennio oggetto delle valutazioni ufficiali, il gettito aggiuntivo dovrebbe commisurarsi a circa 23 miliardi di euro (tavola 1)

Si tratta di dimensioni che testimoniano di uno sforzo fiscale imponente: in linea con gli 8 miliardi di maggior gettito imputati alla manovra per il 2009 (leggi 133/2008, 203/2008, 2/2009, 33/2009 e 102/2009) e, nel panorama dell'ultimo decennio, inferiore solo alle maggiori entrate di cui erano accreditate le manovre per il 2002, il 2004 e, soprattutto, per il 2007 (quasi 19 miliardi).

La portata quantitativa della manovra risulta accentuata dalla sua composizione, caratterizzata dalla frequenza (ben ventotto i provvedimenti di entrata), dal peso della componente tributaria (dai 5,3 miliardi del 2011 ai 7,8 del 2012, ai 6,8 del 2013) e dalla sua esclusiva intestazione alla lotta all'evasione.

Per contro, risulta limitato (circa il 13 per cento delle maggiori entrate complessive) il contributo delle entrate extratributarie (canoni relativi a concessioni autostradali, pedaggi, ecc.). Come del tutto marginale si presenta il ruolo delle minori entrate, la cui spinta espansiva risulta confinata al 2011 (i 2,3 miliardi derivanti dalla progettata riduzione dell'acconto Irpef), per essere subito dopo controbilanciata da equivalenti maggiori entrate nel biennio 2012-2013.

L'articolazione della manovra: sostegno all'economia e lotta all'evasione

2

Il disegno che contraddistingue la manovra sulle entrate appare imperniato su due messaggi «virtuosi» di un fisco: i) orientato al sostegno dell'economia, dispiegando agevolazioni e incentivi allo sviluppo; ii) determinato a mettere ordine nel sistema economico, nella considerazione che, intaccando le aree di evasione, contribuisce a ripristinare regole di efficienza, concorrenza ed equità. Si tratta di messaggi significativi, ma non immuni da incertezze e rischi.

L'incertezza domina le disposizioni che dovrebbero dare un contenuto al primo messaggio.

È massima in quella («regime fiscale di attrazione europeo») che, consentendo di scegliere la normativa fiscale più favorevole tra le ventisette esistenti all'interno dell'Unione Europea, punta ad attirare in Italia imprese di altri paesi europei; come pure in quella («fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno») che, consentendo ad alcune regioni del Sud di ridurre fino a zero l'Irap sulle nuove iniziative produttive, si prefigge di favorire una concorrenza fiscale nei confronti di altre aree. In entrambi i casi, anche a non voler considerare i rischi di una declaratoria di incompatibilità con la normativa europea in materia di concorrenza e di aiuti di stato, potrebbero risultare sottovalutati vincoli di natura organizzativa (l'Agenzia delle Entrate e le Commissioni tributarie dovrebbero essere in grado di conoscere e applicare ventisette diverse normative tributarie nazionali) e di natura finanziaria (non appare plausibile che le regioni, soprattutto dopo i tagli ai trasferimenti apportati dal decreto legge, possano rinunciare a quote del gettito Irap).

L'incertezza è più contenuta – ma lo è anche la rilevanza economica – nel caso di misure (incentivi per il rientro in Italia di ricercatori residenti all'estero, contratto di produttività) che rinnovano soluzioni agevolative già sperimentate e che si caratterizzano per le deroghe che comportano alla progressività dell'Irpef e per i connessi rischi elusivi.

É, infine, minima nel caso della riduzione dell'acconto Irpef, il cui impatto sull'economia è limitato agli effetti finanziari conseguenti al differimento (per il 2011, e solo per alcuni mesi) dei termini per il versamento di parte dell'imposta dovuta.

Nell'insieme, tuttavia, le incertezze che segnano il versante degli sgravi fiscali non inficiano significativamente l'equilibrio quantitativo su cui poggia la manovra; anche in considerazione della scelta di non collegare alla maggior parte delle disposizioni alcun effetto di minor gettito.

3

Ma le incertezze riguardano soprattutto il secondo messaggio della manovra, quello che fa perno sulla lotta all'evasione fiscale. E in questo caso i rischi per la tenuta dell'impalcatura del decreto potrebbero risultare più concreti e significativi.

Alla lotta all'evasione è intestata la totalità delle maggiori entrate tributarie attese dal DL 78/2010: circa 8 miliardi nel 2012; oltre 20 miliardi nel quadriennio su cui si spalmano le previsioni ufficiali. Il suo contributo è decisivo: sia nel dare corpo (con l'88,8 per cento) al maggior gettito netto di cui la manovra è accreditata; sia nel concorrere (con il 32,8 per cento) alla riduzione dell'indebitamento ascritto all'intera manovra (tavola 1).

É, dunque, comprensibile che all'apprezzamento per il rinnovato impegno a contrastare il fenomeno evasivo si accompagnino incertezze e interrogativi in ordine alla concreta attuazione dei provvedimenti adottati, all'effettivo conseguimento delle maggiori entrate ad essi associate e, da ultimo, alle crescenti responsabilità addossate alla lotta all'evasione: ormai individuata come la soluzione alternativa - una sorta di «terza via» rispetto ad espliciti aumenti del prelievo.

LA MANOVRA 2010 SULLE ENTRATE: DIMENSIONI E COMPOSIZIONE

Tavola 1

	2010	2011	2012	2013	2010-13
Entrate tributarie nette	415	3007	9456	7368	20246
Maggiori entrate di cui: lotta all'evasione	415	5325	7781	6801	20322
Minori entrate	0	-2318	1675	567	-76
Entrate extratributarie	278	1088	635	635	2636
Maggiori entrate nette	693	4095	10091	8003	22882
Contributo % lotta all'evasione:					
- a riduzione indebitamento	44,2	31,2	27,2	32,8
- alle maggiori entrate nette	59,9	130,0	77,1	85,0	88,8

Fonte: Corte dei conti

Incertezze e rischi della lotta all'evasione

4

In quale misura gli interrogativi e le incertezze che naturalmente circondano il recupero di gettito associato alla lotta all'evasione impattano sulle quantificazioni della Relazione Tecnica al decreto legge 78/2010 (tavola 2).

Una prima risposta si trae dall'analisi dettagliata delle misure anti evasione effettuata dalla Corte dei conti in sede di audizione sul decreto dinnanzi alla Commissione Bilancio del Senato.

Nell'occasione, la magistratura contabile ha ritenuto di dover differenziare le proprie valutazioni distinguendo:

- le disposizioni con sicuri e rilevanti effetti sul gettito, ricomprendendovi quelle che potenziano i processi di riscossione (attribuendo esecutività all'atto di accertamento, senza più passare per la notifica della cartella esattoriale) e quelle che precludono l'autocompensazione in presenza di debito su ruoli definitivi (con il risultato di accelerare la definizione delle pendenze tributarie);
- le disposizioni che, avendo natura di un atto di indirizzo all'azione dell'amministrazione finanziaria, suggerirebbero, prudenzialmente, di rinviare a consuntivo ogni valutazione di maggior gettito. Vi rientrano quelle di contrasto (attraverso un'intensificazione dell'attività di controllo) al fenomeno delle imprese «apri e chiudi» e a quello delle imprese in perdita «sistematica»;
- le disposizioni, infine, che configurano una tipologia intermedia, in cui il potenziale della nuova normativa va filtrato attraverso le concrete capacità di gestione dell'amministrazione. Vi rientra a pieno titolo l'aggiornamento dell'accertamento sintetico;

5

La tripartizione può essere utilizzata per ricomprendervi, anche sulla scorta delle ulteriori valutazioni espresse nel corso dell'audizione parlamentare, tutte le diciotto misure accreditate di un maggior gettito. In tal modo è possibile pervenire a una schematizzazione in cui si distinguono tre diversi livelli d'incertezza (Alta, Media e Bassa) circa la realizzabilità delle maggiori entrate associate a ciascuna misura. Il quadro che ne emerge (ultima colonna della tavola 2) consente di trarre due ordini di conclusioni.

6

Considerando l'insieme del quadriennio su cui si spalmano le quantificazioni, si rileva che le misure esposte ad un più basso livello d'incertezza (B) sono intestatarie della quota più rilevante del gettito complessivo (il 42,5 per cento, corrispondente a poco più di 8,6 miliardi). Subito dopo vengono le misure contrassegnate da un elevato livello di incertezza (A), complessivamente accreditate di un gettito di circa 7 miliardi di euro (poco più di un terzo del totale). Più marginale (con il 23,6 per cento e un maggior gettito dell'ordine di 4,8 miliardi) si rivela, infine, il peso delle misure che riflettono un medio livello d'incertezza (M).

Guardando, invece, alla distribuzione temporale degli effetti di ciascuna misura, l'annualità più esposta a rischi risulta il 2011, posto che è proprio su di esso che si concentrano i livelli di incertezza alto (A) e medio (M), con il 75 per cento (circa 4 miliardi) del maggior gettito previsto dalla RT. Per contro, il 2011 e il 2013 sembrano «premiati» da una forte concentrazione di

maggior gettito (circa il 50 per cento in entrambi gli anni) contrassegnato da un livello d'incertezza basso (B).

I risultati di questo esercizio vanno accolti, evidentemente, con estrema cautela: sia per l'inevitabile discrezionalità che può condizionare la classificazione delle misure nei diversi livelli d'incertezza; sia per l'obiettivo difficoltà di trasformare in cifre e volumi di gettito quelle che sono valutazioni qualitative. Questi *caveat* non escludono, tuttavia, che tali risultati possano essere impiegati, in chiave probabilistica, per orientare ad una valutazione complessiva circa l'idoneità del pacchetto di misure di contrasto all'evasione a conseguire il livello di maggior gettito complessivamente atteso.

7

Il quadro tratteggiato è reso peraltro più incerto dalla ridotta conoscenza del fenomeno evasivo e dall'assenza di un'affidabile verifica *ex post* del maggior gettito ottenuto, distinguendo quello che è effettivamente recupero di evasione dagli effetti imputabili al ciclo economico o a fattori normativi, o puramente e semplicemente ad errori di stima.

Si tratta di un limite che, come è intuitivo, incide negativamente sulla trasparenza delle manovre anti-evasione e che impedisce di valutare compiutamente l'efficacia delle politiche intraprese, il grado di realizzabilità delle singole misure, gli effettivi ritorni sotto il profilo del gettito. Ma si tratta di un limite che si riflette anche sulla possibilità di disporre di preziosi *feedback*: per il Parlamento, onde consentirgli di valutare, ed eventualmente riconsiderare, le proprie scelte legislative; per l'Amministrazione finanziaria, perché abbia la possibilità di promuovere opportune revisioni degli indirizzi applicativi.

Ad assicurare un'adeguata conoscenza del fenomeno evasivo non si è rivelata sufficiente neanche l'introduzione dell'obbligo di presentazione al Parlamento di una relazione annuale sui risultati di maggior gettito conseguiti con la lotta all'evasione. La prescrizione del legislatore ha infatti avuto un seguito inferiore alle attese: sia nei ritardi e nelle inadempienze che hanno contrassegnato la presentazione del documento, sia nel limitato potenziale informativo da esso offerto.

Ed è in questo quadro di incertezze, che possono concretizzarsi precisi rischi. Quello, innanzitutto, di impiegare maggiori entrate incerte (quelle ascritte alla lotta all'evasione) per dare copertura a spese certe. Quello, in secondo luogo, di alimentare la formazione di uno stock di gettito non verificato e non verificabile, suscettibile di alterare il profilo delle entrate e di fuorviare le scelte della politica fiscale.

**I PROVVEDIMENTI DI CONTRASTO
ALL'EVASIONE NELLA MANOVRA 2010**

Tavola 2

DI. 78/2011/	Provvedimenti	2010	2011	2012	2013	Periodo 2010-2013	Livello di incertezza *
18	Partecipazione dei Comuni all' attività accertamento	0	0	0	0	0	-
19	Aggiornamento del catasto	0	183	104	104	391	A
21	Comunicazioni telematiche all'Agenzia delle Entrate	0	628	837	837	2301	M
22	Aggiornamento accertamento sintetico	0	741	709	815	2265	M
23	Contrasto al fenomeno delle imprese "apri e chiudi"	0	100	100	100	300	A
24	Contrasto al fenomeno delle imprese in perdita "sistematica"	0	533	925	966	2424	A
25	Contrasto di interessi	355	756	559	-168	1501	A
26	Adeguam. direttiva Ocse document. prezzi trasferimento	0	651	415	415	1480	A
27	Adeg. Norm. europea operaz. Intracom. contrasto frodi	0	192	0	0	192	M
28 c1	Contrasto microevasione massiva	0	10	10	10	30	B
28 c2	Centraliz. Controlli/accertamenti con modalità telematiche	0	100	200	200	500	A
29 c1-6	Potenziamento processi riscossione	0	400	1500	1300	3200	B
29 c7	Limitaz. resp. funzionari in sede accertam. con adesione..	0	0	0	0	0	-
31	Preclusione all'autocompensazione presenza debito ruoli definitivi	0	700	2100	1900	4700	B
32	Riorganizzazione disciplina fiscale fondi immobiliari chiusi	0	39	29	29	97	B
33	Stock options	10	10	10	10	41	M
34	Obbl. non resid. Indic. CF per apertura rapporti finanziari	0	0	0	0	0	-
35	Razionaliz. accertamento confronti sogg aderenti consolidato naz.	0	100	100	100	300	A
38 c10	Misure a favore riscossione enti locali	0	0	0	0	0	-
38 c1-3	Inibitoria prestaz. Soc. agev. Per evasori	0	0	0	0	0	-
38 c4	Razionalizzazione modalità di notifica in materia fiscale	0	50	50	50	150	B
38 c5	Potenziamento servizi telematici	0	30	30	30	90	B
38 c6	Misure in materia di circolazione del codice fiscale	0	0	0	0	0	-
38 c7-8	Misure a favore pensionati conguagli fiscali e rateiz. canone Rai	0	0	0	0	0	-
38 c9	Sospensione in sede giudiziale della riscossione	51	103	103	103	360	B
51	Semplificazione all' installazione impianti distrib. gas naturale	0	0	0	0	0	-
	In complesso	415	5325	7781	6801	20322	-
	Livello di incertezza A	355	2422	2403	1717	6897	33,9
	Livello di incertezza M	10	1571	1556	1662	4798	23,6
	Livello di incertezza B	51	1332	3822	3422	8627	42,5

Fonte: elaborazioni su dati e informazioni MEF - Ragioneria generale dello stato e Corte dei conti