

2. Gestione dell'entrata.

2.1 I principali provvedimenti sulle entrate nel 1997.

2.1.1 A seguito della decisione del governo di anticipare al 1997 l'obiettivo di un rapporto indebitamento/PIL pari al 3%, la misura degli interventi da attuare con la manovra di bilancio per il 1997 risultava quasi raddoppiata rispetto alle iniziali indicazioni programmatiche del D.P.E.F. (da circa 32.000 miliardi a circa 62.000 miliardi).

Una parte della manovra complessiva, definita "strutturale", era programmata per produrre un effetto di contenimento del fabbisogno pari a 37.500 miliardi nel 1997, in conseguenza di riduzioni di spesa per circa 25.000 miliardi e di maggiori entrate per circa 12.500 miliardi. A questo primo blocco di misure si accompagnava il cosiddetto "Intervento per l'Europa", stimato originariamente in 25.000 miliardi, e che si sarebbe realizzato per metà attraverso "una contribuzione straordinaria sui redditi" (art. 83.1 del provvedimento collegato) e per l'altra metà attraverso "misure selettive di miglioramento del fabbisogno", riferibile, essenzialmente, a riclassificazioni e revisioni di criteri concordate in sede EUROSTAT (l'ufficio statistico delle Comunità europee).

Nel complesso, dunque, agli interventi sulle entrate era assegnato il compito di assicurare un gettito commisurato, in termini di settore statale, in circa 25.000 miliardi, a fronte di una manovra totale di 62.500 miliardi (50.000 al netto delle operazioni contabili).

La manovra di riequilibrio della finanza pubblica per il 1997 ha trovato attuazione con la legge finanziaria (legge n. 663 del 1996), con il provvedimento collegato "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" (legge n. 662 del 1996) e con il decreto di fine anno "Misure urgenti in materia tributaria, finanziaria ecc." (d.l. n. 669 del 1996).

Le modifiche all'originario impianto della manovra introdotte nel corso del dibattito parlamentare non hanno comportato variazioni quantitative di rilievo sui saldi, mentre hanno prodotto significative correzioni nella composizione tra poste d'entrata e di spesa. Nel complesso - secondo le valutazioni *ex ante* offerte dalle relazioni tecniche - l'effetto d'impatto atteso dalle misure di contenimento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si confermava in circa 62.000 miliardi.

Ma, mentre nel disegno originario del D.P.E.F. 1997/99 la manovra di bilancio era stata impostata in modo da assicurare la netta prevalenza degli interventi di contenimento della spesa (che, nel 1997 avrebbero dovuto produrre effetti pari a circa il doppio di quelli sulle entrate), la decisione del governo di intensificare gli interventi correttivi, al fine di anticipare l'aggancio ai parametri europei, ha comportato una composizione della manovra assai diversa, con un rilievo ben maggiore dei provvedimenti tributari e, in generale, relativi all'entrata. A seguito dell'approvazione parlamentare e del completamento degli interventi con il d.l. n. 669 del 1996 di fine dicembre, la manovra prevedeva la seguente distribuzione degli effetti: maggiori entrate per poco meno di 28.000 miliardi, minori spese per circa 18.500 miliardi e riclassificazioni contabili EUROSTAT per circa 16.000 miliardi.

A seguito di questa ristrutturazione della manovra, gli interventi di prelievo tributario e contributivo sarebbero risultati di poco inferiori al 60% dell'intero pacchetto al netto delle riclassificazioni: l'obiettivo iniziale di invarianza della pressione fiscale nel 1997 era, pertanto, accantonato.

2.1.2 Per quanto attiene specificamente alle entrate tributarie, circa 12.500 miliardi di maggiore gettito erano attesi dagli interventi previsti dal "collegato" (8.200 miliardi circa) e dal decreto di fine anno (4.300 miliardi circa), mentre 11.500 miliardi erano connessi all'intervento straordinario per l'Europa.

Con riguardo alla composizione dell'azione complessiva sulle entrate, le misure riguardanti le imposte dirette avrebbero dovuto produrre effetti quantitativi pari a circa tre volte quelli attesi dagli interventi sulle imposte indirette. Tale valutazione, peraltro, è largamente influenzata dalla collocazione della c.d. "eurotassa", di carattere dichiaratamente temporaneo: se si guarda agli interventi permanenti, la manovra per il 1997 mostrava una prevalenza di quelli sulle imposte indirette.

Passando ad analizzare, per le componenti principali, le singole misure approvate, si deve rilevare quanto segue.

Nell'ambito delle disposizioni del provvedimento collegato (legge n. 662 del 1996), numerose misure miravano a contenere l'area di elusione e di erosione delle basi imponibili; altre avevano lo scopo di razionalizzare i criteri del prelievo. In termini di gettito, la revisione dei criteri di determinazione del reddito d'impresa (circa 2.500 miliardi) e la modifica della disciplina delle cosiddette "società di comodo" (poco meno di 2.000 miliardi) costituiscono gli interventi di maggiore rilievo.

Le modifiche al regime di deduzione e detrazione delle spese sanitarie (circa 650 miliardi), le nuove regole in materia di determinazione del reddito di lavoro autonomo (circa 250 miliardi), la mutata disciplina del trattamento fiscale di giochi e scommesse e l'istituzione di nuovi giochi e di più frequenti estrazioni del lotto (complessivamente circa 1.000 miliardi), gli effetti attesi dall'attuazione delle deleghe fiscali (circa 1.000 miliardi) e la rivalutazione delle rendite catastali dei terreni e dei fabbricati (circa 200 miliardi) completavano, unitamente a misure di minor rilievo, l'intervento sulle entrate del collegato.

2.1.3 Il decreto di fine anno (d.l. n. 669 del 1996), in larga misura concentrato sull'imposizione indiretta, avrebbe dovuto determinare effetti di aumento del gettito per circa 5.500 miliardi, al lordo di circa 1.200 miliardi di minori entrate per le temporanee riduzioni delle aliquote IVA su carni bovine, suine e salumi. E' da osservare che oltre 2.600 miliardi di incremento del gettito derivavano dall'anticipo della riscossione delle accise e delle imposte sugli oli minerali, sul metano e sull'energia elettrica con effetti, pertanto, limitati al 1997

Le altre principali misure del decreto prevedevano:

- l'aumento dei prezzi dei tabacchi (500 miliardi);
- l'eliminazione di agevolazioni per le imprese concessionarie di servizi pubblici (circa 400 miliardi),
- l'introduzione di un acconto sui redditi soggetti a tassazione separata (350 miliardi);
- l'aumento dell'aliquota IVA sui farmaci rimborsabili dal Servizio Sanitario Nazionale (600 miliardi);
- misure volte a contrastare l'evasione IVA nel settore della rottamazione dei metalli (500 miliardi),
- l'allineamento delle aliquote IVA sul metano per riscaldamento erogato nel Mezzogiorno a quelle in vigore nel resto del Paese.

2.1.4 Il complesso delle misure straordinarie per l'Europa (11.500 miliardi) si articolava in tre distinti interventi:

- una sovraimposta temporanea sui redditi delle persone fisiche, con aliquote progressive (dall'1 al 3,5%) riferite a scaglioni e con meccanismi di detrazioni tali da determinare livelli effettivi di esenzione compresi tra i circa 17 milioni per i redditi da lavoro autonomo e i 23 milioni circa per i redditi da lavoro dipendente. Il gettito atteso, calcolato sulla base imponibile IRPEF del 1996, era stimato in 5.500 miliardi.

- un prelievo a titolo di acconto sulla consistenza dei fondi relativi ai trattamenti di fine

rapporto, a carico delle imprese con più di cinque dipendenti alla data del 30/10/96 (3.500 miliardi di gettito atteso);

- una sanatoria sulle sanzioni e sugli interessi per le imposte dirette e indirette accertate ma non versate, con riguardo ai periodi 1993/96 (IVA) e 1991/96 (imposte dirette). La stima ufficiale sul gettito atteso, particolarmente condizionata dal tasso di adesione dei contribuenti, era di 2.500 miliardi per il 1997

2.1.5 A seguito della verifica sulle tendenze di finanza pubblica condotta in sede di Relazione trimestrale di cassa (aprile '97) e che segnalava uno scostamento rilevante dagli obiettivi programmatici, il governo predisponendo una manovra integrativa commisurata a poco meno di 16.000 miliardi in termini di indebitamento netto dei conti delle Amministrazioni pubbliche.

Con il d.l. n. 79 del 1997 (convertito nella legge n. 140 del 1997) si operava una correzione d'emergenza dei conti pubblici, centrata in prevalenza su misure di aumento delle entrate e, soprattutto, su anticipi d'imposta.

In particolare, oltre 5.000 miliardi di gettito aggiuntivo sarebbero derivati dall'obbligo, a carico delle imprese con più di 15 dipendenti, di versare un ulteriore anticipo sul trattamento di fine rapporto pari al 3,8% di quanto maturato al 31 dicembre 1996.

Dal versamento di un acconto da parte dei concessionari della riscossione sui nuovi tributi indiretti loro affidati era atteso un gettito di 3.000 miliardi. Poco meno di 2.000 miliardi erano, infine, connessi a misure minori, tra le quali la riapertura dei termini dell'accertamento con adesione prevista dalla legge n. 662 del 1996 e le disposizioni in materia di autoliquidazione delle imposte ipotecarie e catastali. Il decreto prevedeva anche il potenziamento dell'attività di accertamento per il recupero di base imponibile evasa e l'incentivazione della risoluzione delle liti in corso davanti alle Commissioni tributarie (con il pagamento di un importo pari al 20% del valore della lite per quelle non superiori a 30 milioni).

Ai fini di una completa valutazione degli effetti sul gettito 1997 di modifiche normative e di provvedimenti correttivi, si deve infine rilevare che l'andamento delle entrate tributarie ha positivamente risentito delle misure in materia di imposta sul valore aggiunto disposte con il d.l. n. 328 del 1997 (convertito nella legge n. 410 del 1997). Tali disposizioni, infatti, hanno introdotto importanti modifiche delle aliquote IVA con l'aumento dell'aliquota ordinaria dal 19 al 20% e la soppressione di quella del 16%, riducendo in tal modo da quattro a tre il numero delle aliquote (4, 10 e 20%). La decorrenza prevista dal 1 ottobre 1997 ha comportato un effetto sul gettito 1997 stimato in circa 1400 miliardi.

2.1.6 Nell'ambito della manovra finanziaria per il 1997 sono state introdotte anche alcune importanti disposizioni a carattere agevolativo. E' stato, in particolare, disposto un regime fiscale agevolato per le nuove iniziative produttive intraprese in aree depresse da giovani disoccupati (esenzione dalla tassa per la concessione della partita IVA e riconoscimento di un credito d'imposta pari al 50% dell'imposta patrimoniale, IRPEF e ILOR dovute nei primi tre anni di attività. Inoltre, è stato concesso ai costruttori e agli importatori di autovetture un contributo straordinario in forma di credito d'imposta per l'acquisto di autoveicoli nuovi a fronte della rottamazione di auto immatricolate da oltre dieci anni.

Il provvedimento, che si è rivelato un incentivo importante per la ripresa dei consumi, originariamente in vigore fino al 30 settembre 1997, è stato prorogato al 31 gennaio 1998 in virtù del d.l. n. 324 del 1997. Fino al luglio 1998, è invece operante una analoga agevolazione, disposta con la legge n. 266 del 1997, a favore dell'acquisto di ciclomotori e motoveicoli.

2.1.7 Tra le modifiche normative in vigore nel 1997 merita, infine, segnalazione quella relativa al trattamento fiscale delle attività finanziarie. Dal 1 gennaio 1997 è stata, infatti, abolita la ritenuta alla fonte operata dal soggetto emittente (d. lgs. 1 aprile 1996, n. 239) con l'introduzione di un'imposta sostitutiva del 12,5% prelevata da banche e intermediari finanziari al momento dell'erogazione dei rendimenti o del trasferimento dei titoli (nel caso di persone fisiche, società semplici, enti non commerciali, fondi d'investimento e fondi pensione); ovvero con il concorso dei relativi redditi alla formazione dell'imponibile complessivo (nel caso di enti e società commerciali).

2.1.8 Un limite delle analisi delle manovre di finanza pubblica consiste nel fatto che, di consueto, le valutazioni ufficiali si limitano a formulare stime ex ante degli effetti attesi delle singole misure, trascurando il momento della verifica dei risultati effettivi degli interventi. Una maggiore attenzione a tale momento – sulla scorta di un primo esercizio effettuato dai Servizi della Camera con riguardo alla manovra di bilancio per il 1996 – consentirebbe, tra l'altro, di migliorare l'impostazione delle future manovre di finanza pubblica con la scelta di strumenti che alla prova dei fatti si sono rivelati efficaci e con l'esclusione di quelli che hanno fornito, invece, risultati molto inferiori alle previsioni. Con riguardo al 1997 – e limitatamente al complesso dei provvedimenti sulle entrate – sono stati predisposti, d'intesa con l'Amministrazione, alcuni confronti tra le ipotesi di gettito formulate al momento della presentazione della manovra di bilancio e dei provvedimenti integrativi e i dati di consuntivo tratti dal rendiconto.

Si deve osservare, in via preliminare, che le caratteristiche delle misure fiscali – che spesso consistono in aumenti o riduzioni di aliquote di imposte già operanti – rendono assai difficile separare gli effetti sul gettito attribuibili agli specifici provvedimenti correttivi adottati da quelli più generalmente connessi all'andamento delle imposte di riferimento, delle rispettive basi imponibili e delle elasticità.

Una verifica puntuale può, pertanto, essere condotta solo per quelle disposizioni per le quali è stata prevista l'istituzione di appositi capitoli del bilancio dello Stato.

Nelle tavole 2.1 sono riportati, con un elevato grado di disaggregazione, le stime ex ante e, laddove possibile, i risultati di consuntivo con riguardo alla manovra 1997 e, in particolare, alle disposizioni della legge finanziaria (legge n. 663 del 1996), al provvedimento collegato (legge n. 662 del 1996), al d.l. n. 669 del 1996 e al d.l. n. 79 del 1997). Si tratta dei provvedimenti illustrati nei paragrafi precedenti con esclusione del d.l. n. 328 del 1997 relativo alla rimodulazione delle aliquote IVA.

Per i provvedimenti sottoposti a verifica, le previsioni ufficiali indicavano, in termini di cassa, un gettito atteso pari, nel complesso, a circa 34.000 miliardi; oltre il 60% di tale gettito è imputabile a capitoli specifici di bilancio, così da rendere possibile un confronto previsioni/consuntivo. Complessivamente il confronto mette in luce come la resa effettiva delle misure adottate si è rivelata inferiore alle attese per circa un terzo: a fronte di circa 21.000 miliardi previsti, il gettito a consuntivo registra poco più di 16.000 miliardi.

Esaminando più particolarmente le singole disposizioni si traggono le seguenti principali indicazioni:

- un limitato scarto negativo per il "Contributo straordinario per l'Europa" (4.800 miliardi di gettito effettivo contro 5.500 miliardi attesi);
- una scarsa efficacia delle norme del "collegato" relative alla regolarizzazione dei versamenti (poco più di 1.000 miliardi nel consuntivo, contro circa 2.500 di gettito atteso);
- uno scostamento negativo di oltre 2.000 miliardi tra previsioni e consuntivo con

riguardo alla norma del d.l. n. 79 del marzo 1997, che prevedeva un ulteriore anticipo d'imposta sul TFR (5.300 miliardi attesi contro poco più di 3.000 a consuntivo).

2.1.9 Nel valutare i provvedimenti relativi alle entrate, non deve essere sottovalutata l'incidenza che, proprio a partire dall'anno in corso, avranno le norme attuative delle deleghe in materia fiscale contenute nella finanziaria per il 1997 (legge n. 662 del 1996). Con tali deleghe è stato, infatti, tracciato il disegno di riforma del sistema tributario italiano, che trova una prima importante attuazione con il d. lgs. n. 446 del 1997 diretto, in particolare, a disciplinare l'introduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e la riforma dell'IRPEF. Nel capitolo della presente Relazione dedicato al Ministero delle finanze è illustrato il contenuto dei provvedimenti di riordino e sono analizzate le caratteristiche del nuovo sistema dal punto di vista del funzionamento, dell'equità e dell'efficienza. In questa sede è, invece, rilevante il giudizio sull'impatto della riforma in termini di gettito, soprattutto ai fini delle verifiche di compatibilità economico-finanziaria di breve e medio periodo. In proposito, le valutazioni governative assumono che la revisione attuata non comporti né variazioni di gettito né una alterazione nella distribuzione dello stesso tra i diversi livelli di governo. A garanzia dell'assunto, le norme di attuazione prevedono apposite clausole di salvaguardia concepite in modo da correggere eventuali esiti indesiderati. Le dimensioni del processo di riforma appaiono, peraltro, così vaste che ogni valutazione *ex ante* degli effetti quantitativi è, inevitabilmente, soggetta ad ampi margini di incertezza e di rischio. Si pone, quindi, l'esigenza di un monitoraggio continuo e accurato che consenta di garantire che, nel tempo, non si determinino vuoti di gettito incompatibili con gli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Fonte: Ministero delle finanze)

Tavola 2.1

**Legge Finanziaria 1997 (663/96 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato - Provvedimento collegato legge n. 662/96
Misure di razionalizzazione della Finanza Pubblica)**

*Disposizioni i cui effetti in termini di "cassa" possono essere valutati a consuntivo,
poiché il gettito affluisce in capitoli specifici del bilancio dello Stato.*

			1997	
Cap./Art.	Articolo	Descrizione sintetica	Previsione	Consuntivo
1050	Art. 3, c. 211-213	2% TFR	3.500	3.500
1051		Contributo straordinario per l'Europa	5.500	4.804
1051/01	Art. 3, c. 194-203	sost. d'imposta dip. P.A.	1.300	492
1051/02	Art. 3, c. 194-203	altri sost. d'imposta	1.580	1.975
1051/03	Art. 3, c. 194-203	persone fisiche in sede di autotassazione	2.620	2.337
1052	Art. 3, c. 204-210	Regolar. omessi versamenti	1.076	173
1185	Art. 3, c. 38-44	Società non operative (imp. sostitutiva)	397	4
1203/06	Art. 3, c. 204-210	Regolar. omessi versamenti	1.426	1.000
1255	Art. 3, c. 68-76	Imposta sostitutiva società di fatto	176	26
		TOTALE	12.075	9.507

*Disposizioni i cui effetti in termini di "cassa" non possono essere valutati a consuntivo,
poiché il gettito affluisce indistintamente nei capitoli del bilancio dello Stato.*

			1997
Cap./Art.	Articolo	Descrizione sintetica	Previsione
1007	Art. 3, c. 81	UNIRE	189
1023		IRPEF	982
1023/01	Art. 3, c. 120-121, 123-140	Deleghe in materia di accert. sanzion. e semplif.	130
1023/02			-222
	Art. 3, c. 6 lett. b) B)	Prestiti lavoratori dipendenti	8
	Art. 3, c. 19-20	Delega armoniz. adempim fiscali previd. e lav. dip.	0
	Effetti indotti	Riduzione straordinario	-30
	Effetti indotti	Blocco assunzioni	-40
	Effetti indotti	Scuola	-60
	Effetti indotti	Armonizzazione contributi	145
	Effetti indotti	Fondo credito	-125
	Effetti indotti	Differimento buonuscita	-120
1023/03			-249
	Art. 3, c. 6 lett. a)	Buoni pasto	37
	Art. 3, c. 6 lett. b) A)	Determinaz. reddito lavoro dipendente	9
	Art. 3, c. 6 lett. b) B)	Prestiti lavoratori dipendenti	35
	Art. 3, c. 19-20	Delega armoniz. adempim fiscali previd. e lav. dip.	0
	Art. 3, c. 21	Determinaz. reddito lavoro autonomo	-100
	Effetti indotti	Riduzione posti letto	-30
	Art. 3, c. 2 lett. b)	Detrazioni imposta pensioni al minimo (L. finanz.)	-200
1023/07	Art. 3, c. 141-142	Interessi dal 6% al 5%	0
1023/08	Art. 3, c. 120-121, 123-140	Deleghe in materia di accert. sanzion. e semplif.	130
1023/09			705
	Art. 3, c. 2 lett. a), b), d)	Spese medic. ded. detraib. assic. sanit. lav. dip.	384
	Art. 3, c. 4	Limite reddito agricolo	0
	Art. 3, c. 21	Determinaz. reddito lavoro autonomo	212
	Art. 3, c. 25-27	Trasferimenti aziende	12
	Art. 3, c. 33 lett. a), b)	Determinaz. reddito lavoro impresa	14
	Art. 3, c. 37	Società non operative	94
	Art. 3, c. 48-51	Rivalutazione rendite catastali	0
	Art. 3, c. 122	Credito d'imposta questionari studi di settori	-11
	Art. 3, c. 120-121, 123-140	Deleghe in materia di accert. sanzion. e semplif.	0
	Art. 3, c. 143-157	Delega IREP - Tariffe d'estimo	0
	Effetti indotti	Attività intracomunitaria	0
	Effetti indotti	Remunerazione grossisti	0

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Fonte: Ministero delle finanze)

(segue) Tavola 2.1

			1997
Cap./Art.	Articolo	Descrizione sintetica	Previsione
1023/10			488
	Art. 3, c. 2 lett. a), b), d)	Spese medic. ded. detraib. assic. sanit. lav. dip.	287
	Art. 3, c. 4	Limite reddito agricolo	0
	Art. 3, c. 21	Determinaz. reddito lavoro autonomo	159
	Art. 3, c. 25-27	Trasferimenti aziende	10
	Art. 3, c. 33 lett. a), b)	Determinaz. reddito lavoro impresa	11
	Art. 3, c. 37	Società non operative	21
	Art. 3, c. 48-51	Rivalutazione rendite catastali	0
	Art. 3, c. 143-157	Delega IREP - Tariffe d'estimo	0
	Effetti indotti	Attività intracomunitaria	0
	Effetti indotti	Remunerazione grossisti	0
1024		IRPEG	3.446
1024/01	Art. 3, c. 120-121, 123-140	Deleghe in materia di accert. sanzion. e semplif.	130
1024/02			2.212
	Art. 3, c. 4	Limite reddito agricolo	0
	Art. 3, c. 33 lett. a), b)	Determinaz. reddito lavoro impresa	1.015
	Art. 3, c. 37	Società non operative	1.118
	Art. 3, c. 46	Abolizione agevolaz. Mediocredito	18
	Art. 3, c. 47	Abolizione agevolaz. Cooperative	61
	Art. 3, c. 120-121, 123-140	Deleghe in materia di accert. sanzion. e semplif.	0
	Art. 3, c. 120-121, 123-140	Deleghe in materia di accert. sanzion. e semplif.	0
	Art. 3, c. 160-163	Deleghe in materia di attività finanziarie	0
	Art. 3, c. 186-193	Deleghe in materia enti non com., ass. non lucrat.	0
	Art. 3, c. 211-213	2% TRF	0
	Effetti indotti	Farmaceutica	0
1024/06			30
	Art. 3, c. 120-121, 123-140	Deleghe in materia di accert. sanzion. e semplif.	130
	Art. 3, c. 120-121, 123-140	Deleghe in materia di accert. sanzion. e semplif.	-100
1024/08			1.074
	Art. 3, c. 4	Limite reddito agricolo	0
	Art. 3, c. 33 lett. a), b)	Determinaz. reddito lavoro impresa	761
	Art. 3, c. 37	Società non operative	254
	Art. 3, c. 46	Abolizione agevolaz. Mediocredito	13
	Art. 3, c. 47	Abolizione agevolaz. Cooperative	46
	Art. 3, c. 160-163	Deleghe in materia di attività finanziarie	0
	Art. 3, c. 186-193	Deleghe in materia enti non com., ass. non lucrat.	0
	Effetto indotto	Farmaceutica	0
1025		ILOR	980
1025/01	Art. 3, c. 120-121, 123-140	Deleghe in materia enti non com., ass. non lucrat.	130
1025/02			404
	Art. 3, c. 4	Limite reddito agricolo	0
	Art. 3, c. 33 lett. a), b)	Determinaz. reddito lavoro impresa	380
	Art. 3, c. 46	Abolizione agevolaz. Mediocredito	5
	Art. 3, c. 47	Abolizione agevolaz. Cooperative	19
1025/03			7
	Art. 3, c. 4	Limite reddito agricolo	0
	Art. 3, c. 25-27	Trasferimenti aziende	7
1025/04			303
	Art. 3, c. 4	Limite reddito agricolo	0
	Art. 3, c. 33 lett. a), b)	Determinaz. reddito lavoro impresa	285
	Art. 3, c. 46	Abolizione agevolaz. Mediocredito	4
	Art. 3, c. 47	Abolizione agevolaz. Cooperative	14
1025/05			6
	Art. 3, c. 4	Limite reddito agricolo	0
	Art. 3, c. 25-27	Trasferimenti aziende	6
1025/09	Art. 3, c. 120-121, 123-140	Deleghe in materia enti non com., ass. non lucrat.	130
1201		REGISTRO	140
1201/01	Art. 3, c. 48-52	Rivalutazioni rendite catastali	140
1203/01		IVA	817
	Art. 1, c. 39	IVA farmaci dal 4% al 10%	600
	Art. 1, c. 83	IVA 19% cavalli e pay-TV	2
	Art. 1, c. 84	Tabacchi	15
	Art. 3, c. 45	Esclusione rimborsi IVA società non operative	300

(Fonte: Ministero delle finanze)

(segue) Tavola 2.1

			1997
Cap./Art.	Articolo	Descrizione sintetica	Previsione
	Art. 3, c. 66	Deleghe in materia IVA	0
	Art. 3, c. 186-193	Deleghe in materia enti non com., ass. non lucrat.	-100
1210	Art. 3, c. 48-51	IPOTECARIA Rival. rendite catastali	36
1213	Art. 3, c. 81	UNIRE Quota 25% imposta unica	135
1230	Art. 3, c. 81	UNIRE Imposta sugli spettacoli	-340
1239		SUCCESSIONI E DONAZIONI	9
	Art. 3, c. 28	Successioni	-20
	Art. 3, c. 48-51	Rivalutazioni catastali	29
1243	Art. 3, c. 48-51	CATASTALI Rival. rendite catastali	25
1244	Art. 3, c. 120-121, 123-140	Deleghe in materia di accert. sanzion. e semplif.	120
1409		OLI MINERALI	10
	Art. 2, c. 127	Accisa gasolio florovivaistica	-35
	Art. 2, c. 177	Restrizioni agev. fiscali carburante agricolo	45
1601	Art. 1, c. 84	TABACCHI	75
1801		LOTTO	800
1801/02	Art. 3, c. 83	Lotto e lotterie	800
1805		UNIRE Quota 40% imposta unica	216
		TOTALE	7.640

D.L. 31 dicembre 1996, n. 669

Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a
completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1998

*Disposizioni i cui effetti in termini di "cassa" possono essere valutati a consuntivo,
poichè il gettito affluisce in capitoli specifici del bilancio dello Stato.*

			1997	
Cap./Art.	Articolo	Descrizione sintetica	Previsione	Consuntivo
1023/22	Art. 6-bis, c. 1 (modifica Senato)	Proroga dei termini per l'accertamento con adesione	116	43
1023/23	Art. 1, c. 3	Acconto d'imposta su taluni redditi a tassazione separata	350	258
1025/18	Art. 6-bis, c. 1-3 (modifica Senato)	Proroga dei termini per l'accertamento con adesione	46	21
1203/05	Art. 6-bis, c. 1-3 (modifica Senato)	Proroga dei termini per l'accertamento con adesione	69	49
		TOTALE	581	371

*Disposizioni i cui effetti in termini di "cassa" non possono essere valutati a consuntivo,
poichè il gettito affluisce indistintamente nei capitoli del bilancio dello Stato.*

			1997
Cap./Art.	Articolo	Descrizione sintetica	Previsione
1023		IRPEF	1
1023/01			61
	Art. 5	Riscossione	20
	Art. 6, c. 1	Risarcimento del danno causato all'Erario accertato in sede penale	41
1023/03	Art. 1, c. 1-bis (modifica Senato)	Aumento detrazioni dell'IRPEF per lavoratori dipendenti	-60
1024		IRPEG	321
1024/01	Art. 5	Riscossione	10
1024/02			154
	Art. 1, c. 1 lett. c)	Deducibilità ammortamento finanziario imprese concessionarie	154

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Fonte: Ministero delle finanze)

(segue) Tavola 2.1

Cap./Art.	Articolo	Descrizione sintetica	1997 Previsione
	Art. 3, c. 12 lett. a) n.2 e lett. b)	Equiparazione imposta bollo per c/o postali a quello degli e/c bancari	0
	Art. 3, c. 14 e 15	Riduzioni all'1% aliquota registro su cessioni e locazioni fabbricati per imprese imm. di rivendita	0
1024/08			157
	Art. 1, c. 1 lett. c)	Deducibilità ammortamento finanziario imprese concessionarie	116
	Art. 3, c. 12 lett. a) n.2 e lett. b)	Equiparazione imposta bollo per c/o postali a quello degli e/c bancari	0
	Art. 3, c. 14 e 15	Riduzioni all'1% aliquota registro su cessioni e locazioni fabbricati per imprese imm. di rivendita	41
1025		ILOR	145
1025/01			30
	Art. 5	Riscossione	5
	Art. 6, c. 1	Risarcimento del danno causato all'Erario accertato in sede penale	25
1025/02			66
	Art. 1, c. 1 lett. c)	Deducibilità ammortamento finanziario imprese concessionarie	66
	Art. 3, c. 12 lett. a) n.2 e lett. b)	Equiparazione imposta bollo per c/o postali a quello degli e/c bancari	0
1025/04			49
	Art. 1, c. 1 lett. c)	Deducibilità ammortamento finanziario imprese concessionarie	49
	Art. 3, c. 12 lett. a) n.2 e lett. b)	Equiparazione imposta bollo per c/o postali a quello degli e/c bancari	0
1201		REGISTRO	-9
1201/02	Art. 3, c. 1-10	Trascrizione contratti preliminari compravendita di immobili	75
	Art. 3, c. 14-15	Riduzione all'1% aliquota registro su cessioni e locazioni fabbricati per imprese imm. di rivendita	84
1203		IVA	111
1203/01			88
	Art. 1, c. 1 lett. a)	Sussidi tecnici ed informatici per portatori di handicap	-4
	Art. 2, c. 1 lett. a), b), c) e c. 9	IVA telefonia resellers	31
	Art. 2, c. 1 lett. d)	IVA cessione rottami	500
	Art. 2, c. 1 lett. d) n.01 (modifica Senato)	Adeguamento al 53% della resa forfettaria su libri, giornali, riviste e periodici	27
	Art. 2, c. 1 lett. e) n.1	IVA cessione cavalli vivi	-2
	Art. 2, c. 1 lett. e) n.2	Aumento aliquota IVA prodotti farmaceutici	596
	Art. 2, c. 2	Riduz. IVA al 10% per manutenzione straord. e recupero	-405
	Art. 2, c. 3	Riduzione 10% aliquota IVA sulle carni	-1.276
	Art. 2, c. 5	Elevazione al 19% aliquota IVA gas metano Meridione	106
	Art. 2, c. 6 e 7	IVA diminuzione aliquote compensative	372
	Art. 4, c. 7	Aumento tabacchi	80
	Art. 4, c. 6	Proroga aumento aliquota benzina verde	39
	Art. 6, c. 1	Risarcimento del danno causato all'erario accertato in sede penale	24
1203/04	Art. 5	Riscossione	23
1205		BOLLO	15
1205/01			-31
	Art. 3, c. 12 lett. a) n.1	Equiparazione tassazione servizi forniti da IM e società finanziaria	-1
	Art. 3, c. 13	Estensione contratti di borsa tra IM e società finanziaria	-4
	Art. 29 (modifica Senato)	Rottamazione di veicoli che non danno luogo all'acquisto di auto nuova	-26
1205/05	Art. 3, c. 12 lett. a) n.2 e lett. b)	Equiparazione imposta bollo per c/o postali a quello degli e/c bancari	46
1210		IPOTECARIA	42
	Art. 3, c. 1-10	Trascrizione contratti preliminari compravendita di immobili	75
	Art. 3, c. 14 e 15	Riduzione all'1% aliquota registro su cessioni e locazioni fabbricati per imprese imm. di rivendita	-33
1225/01	Art. 6, c. 4	Soppressione del diritto demaniale sul diritto d'autore	-20
1243		Trascrizione contratti prel. compravendita di immobili	40

(Fonte: Ministero delle finanze)

(segue) Tavola 2.1

			1997
Cap./Art.	Articolo	Descrizione sintetica	Previsione
1401	Art. 4, c. 1 lett. a)	Anticipo pagamento delle accise	43
1402	Art. 4, c. 1 lett. a)	Anticipo pagamento delle accise	21
1409/01			1.030
	Art. 4, c. 1 lett. a)	Anticipo pagamento delle accise GPL	1.819
	Art. 4, c. 6	Proroga aumento aliquota benzina verde	211
1411/01	Art. 4, c. 1 lett. c), d) e) f) e c. 4	Anticipo pagamento delle accise energia elettrica	286
1421	Art. 4, c. 1 lett. b) e c. 3	Anticipo pagamento delle accise gas metano	450
1601	Art. 4, c. 7	Aumento tabacchi	420
		TOTALE	3.896

D.L. 28 marzo 1997, n. 79
Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica
convertito con legge 28 maggio 1997, n. 140

*Disposizioni i cui effetti in termini di "cassa" possono essere valutati a consuntivo,
poichè il gettito affluisce in capitoli specifici del bilancio dello Stato*

			1997	
Cap./Art.	Articolo	Descrizione sintetica	Previsione	Consuntivo
1030		Condono fiscale imposte dirette	75	0
1030/01	Art. 9-bis, c. 4 e 5	Sanatoria contributo diretto lavorativo anno 1992 (modifiche conversione)	70	0
1030/02	Art. 9-bis, c. 1	Pensione di fonte estera (modifiche conversione)	5	0
1050	Art. 2	Anticipo imposta del TFR (modifiche conversione)	5.325	3.099
1171/07	Art. 9-bis, c. 12 e 18	Riapertura termini accertamento con adesione (modifiche conversione)	500	3
1180	Art. 9-bis, c. 6 e 11	Definizione liti fiscali pendenti (modifiche conversione)	130	81
1246 (N.I.)	Art. 9	Acconti somme riscosse dai concessionari	3.000	2.980
1249 (N.I.)	Art. 11, c. 3 e 4	Disposizioni in materia di imposta sostitutiva dell'INVIM	194	110
		TOTALE	9.224	6.273

*Disposizioni i cui effetti in termini di "cassa" non possono essere valutati a consuntivo,
poichè il gettito affluisce indistintamente nei capitoli del bilancio dello Stato*

			1997
Cap./Art.	Articolo	Descrizione sintetica	Previsione
1023		IRPEF	100
1023/01	Art. 12, c. 1	Maggiori accertamenti (ruoli)	100
1024		IRPEG	50
1024/01	Art. 12, c. 1	Maggiori accertamenti (ruoli)	50
1025		ILOR	64
1024/01	Art. 12, c. 1	Maggiori accertamenti (ruoli)	64
1210	Art. 11, c. 2	Disposizioni in materia di imposte ipotecarie e catastali	735
1233	Art. 11, c. 3 e 4	Disposizioni in materia di INVIM	-114
1239	Art. 11, c. 1	Disposizioni in materia di imposta sulle successioni	71
1243	Art. 11, c. 2	Disposizioni in materia di imposte ipotecarie e catastali	185
1255	Art. 9-bis, c. 2 e 3	Regolazione società di fatto agricole (modifiche conversione)	10
	<i>Effetti indom</i>		
1023/03	Art. 3	Differimento liquidazione trattamento di fine rapporto	-459
		TOTALE	642

2.2 Gestione di competenza.

2.2.1 Dati generali.

Rispetto ad un aumento annuo medio delle entrate finali, nell'ultimo quinquennio, inferiore al 6%, quello degli accertamenti 1997, ammontanti a 671.000 miliardi circa, presenta la misura particolarmente elevata di oltre il 13%, pari in valore assoluto a circa 79.000 miliardi. A parte la componente maggiore di questa cifra, ovviamente costituita da entrate tributarie (60.000 miliardi circa), sono proporzionalmente molto rilevanti, nell'ambito del relativo comparto, i maggiori introiti in conto capitale (Titolo III), dell'importo di 26.000 miliardi. Costante invece il decremento delle entrate extra-tributarie (Titolo II), ridottesi di 6.000 miliardi rispetto al 1996³.

Si riflettono sull'accertato degli anni precedenti, come già considerato nella relazione dello scorso anno, le sopravvenienze interessanti il conto dei residui, che nell'aggregato fiscale comportano una riduzione netta di 317 miliardi circa, mentre assumono segno positivo nel Titolo II (563 miliardi) e nel Titolo III (150 miliardi). Il complessivo ammontare netto di questi riaccertamenti, dal 1993, determina minori entrate per oltre 8.300 miliardi, quasi totalmente dovuta alle riduzioni dei primi due anni del periodo. Dell'argomento in generale si tratterà più avanti, in tema di residui.

2.2.2 Entrate tributarie.

Ai maggiori introiti fiscali concorrono per 40.000 miliardi le principali imposte dirette e l'Iva⁴. Fra le prime, l'IRPEG (capitolo 1024) mantiene il tasso di gran lunga più elevato di incremento medio annuo, pari al 22% circa nel quinquennio, avendo superato anzi nel 1997 il 41%. Al di sopra delle medie annuali appaiono anche gli aumenti dell'IRPEF (cap. 1023, 9,3 % rispetto al 6,8), e dell'ILOR (cap. 1025, 23,6% rispetto all'8,5), mentre accusa una flessione proporzionalmente notevole la ritenuta sugli interessi e redditi da capitale (cap. 1026, -11%, contro una media annuale già modesta di aumento dello 0,6%, il cui segno positivo si deve peraltro essenzialmente alla punta del +20% registrata nel 1996).

Quanto all'imposta sul valore aggiunto (cap. 1203), l'aumento del 5% è dello stesso ordine di grandezza dell'anno precedente, dopo il dato assai più favorevole del 1995 (+17,5),

³ Si veda nel precedente par. 1.1.4 il raffronto con le regole di variazione del bilancio di competenza.

⁴ L'incidenza dell'imposizione diretta sul totale dei tributi, pari al 57,4% nelle previsioni definitive di competenza, appare più ridotta nell'accertato (56,8), ed ancor più tanto nelle riscossioni (56,6) che negli incassi totali (56,4). A parte la convenzione, anche per i confronti internazionali, di misurare la pressione fiscale sulla base delle somme incassate, la distinzione fra la fase della riscossione e quella del versamento alle casse statali, nel nostro ordinamento contabile, e gli andamenti spesso divaricati fra tali fasi, possono rendere più significativa la prima di esse, che individua il momento del concreto impatto del prelievo sulla liquidità del sistema, e di una certa rilevanza perciò la considerazione, nella specie, che la suddetta incidenza delle imposte dirette sul totale appare alquanto diminuita nelle riscossioni, rispetto all'anno precedente (dal 57,6 al 56,6), e invece aumentata nei versamenti (dal 55,1 al 56,4). Aggiungasi, riguardo a questi ultimi, e richiamando la problematica dei residui attivi connessi a regolazioni contabili, su cui si torna più avanti, che per buona parte dei versamenti in conto residui il momento della loro formale contabilizzazione può essere anche molto distante di vari anni da quello delle avvenute riscossioni, per di più senza incremento alcuno dei mezzi di tesoreria, in quanto essa si lega alla simultanea registrazione in uscita delle stesse somme.

Con riferimento agli accertamenti, comunque, per l'ultimo esercizio chiuso, il complessivo carico tributario di 592.762 miliardi appare composto per il 52% dai proventi delle principali imposte dirette (IRPEF 33%, IRPEG 8%, ILOR 5%, Imp. sostitutiva 6%), cui si aggiunge il 22% proveniente dall'IVA, per un totale del 74%. Seguono, in ordine decrescente di peso, le imposte su produzione, consumi e dogane, con il 9% circa (principalmente sugli oli minerali), le altre tasse e imposte sugli affari (registro, bollo, concessioni governative, assicurazioni, ecc.), con percentuale analoga, ed altre voci dell'imposizione diretta, con il 4,6%, e infine monopoli, lotto e lotterie per un 4% circa in proporzioni pressoché uguali.

confrontabile col 1994 che già includeva la quota corrispondente a quanto dovuto alla U.E. a titolo di risorse proprie, a differenza di quanto avvenuto fino al 1993, ma per la prima volta comprendente l'importo corrispondente ai rimborsi (la cui parte non ancora sistemata contabilmente è esposta a fine esercizio fra le somme da versare).

Ad un esame più analitico, gli andamenti suddetti riflettono ovviamente quelli delle maggiori componenti del carico tributario, affidate all'adempimento spontaneo dei contribuenti, comprendendo in quest'ultimo anche le ritenute IRPEF da parte dei sostituti d'imposta (69% del tributo sul lavoro dipendente, più 8% su quello autonomo). Fra le componenti minori, quasi tutte relative all'azione fiscale degli uffici per il recupero di tributi evasi, le risultanze del 1997 denotano una piuttosto sensibile accelerazione, con un aumento della voce ruoli, nell'IRPEF, del 35%, inferiore soltanto al 48% del 1994 (ma con variazioni anche in notevole diminuzione negli altri anni del quinquennio, che tengono ancora molto bassa la media), ed aumenti egualmente superiori alle medie nelle voci connesse (interessi e sanzioni). Rapportati al gettito complessivo dell'imposta, pari a 194.000 miliardi, gli esiti di tale attività - che impegna buona parte delle risorse umane e materiali dell'apparato civile e militare (esiti che pure hanno superato del 20% circa le stesse previsioni) - ne rappresentano comunque poco più del 3%, traducendosi per di più solo per una minima parte in effettive riscossioni nell'esercizio, tanto da costituire la quasi totalità dei 5.464 miliardi rimasti da riscuotere sulla competenza (e che aggiungendosi ai residui di eguale natura dagli anni precedenti portano il totale, sempre per l'imposta in parola, a 18.000 miliardi circa, a causa del tasso estremamente ridotto delle riscossioni e degli altri fattori di incertezza sulla effettiva realizzabilità di tali crediti, di cui sono un chiaro sintomo i riaccertamenti - quasi tutti in diminuzione - del quinquennio⁵, con una complessiva perdita di oltre 6.400 miliardi).

Andamenti analoghi si registrano per le altre imposte dirette, prestandosi alle medesime considerazioni e riserve. Per quanto concerne l'IVA, l'aumento più notevole (oltre l'11%) interessa l'imposta relativa alle importazioni, voce peraltro minoritaria, con accertamenti per 15.252 miliardi, rispetto al gettito sugli scambi interni, pari a 111.370 miliardi. A differenza dell'altro settore, l'ammontare degli accertamenti da ruoli presenta da tempo un sostenuto ritmo di incremento annuo; ritmo il quale, dopo una eccezionale flessione nel 1993 ed un altrettanto eccezionale *exploit* del 1994, si è mantenuto successivamente intorno al 20%, confermato nel 1997 (19,5%). Anche qui, comunque, i suddetti accertamenti del 1997 si sono quasi totalmente tradotti in residui da riscuotere, la cui somma con quelli provenienti dagli anni precedenti ammonta alla fine dell'esercizio a 22.500 miliardi circa, pari a circa otto volte l'accertato di tale anno, costituendo oltre i nove decimi del totale relativo all'intero tributo (particolarità di tali residui sui ruoli IVA, peraltro, è che essi appaiono sistematicamente oggetto, dal 1993, di riaccertamenti in aumento, per un totale di oltre 10.000 miliardi, di cui non risultano i motivi, ed ai quali fa invece riscontro un tasso annuo medio di riscossioni di appena l'1,5%).

Meritano pure cenno i risultati dell'accertamento con adesione, registrato in apposita voce dal 1996, istituto il cui gettito nei due anni appare molto modesto tanto per l'IRPEF che per l'IVA, essendosi anzi più che dimezzato nel 1997. A fronte, infatti, di previsioni pari nel biennio complessivamente, per la prima imposta, ad 807,5 miliardi, il totale accertato è stato inferiore a 158 miliardi, di cui soltanto 45,2 per il 1997; per la seconda, le cifre corrispondenti

⁵ A parte i riaccertamenti, partitamente trattati più avanti, occorre aver presente anche la restituzione di quote inesigibili, per la quale - come dal recente referto della Corte sui residui - risulterebbero pendenti domande per oltre 40.000 miliardi.

ammontano a 723,5, 86,4 e soli 28,4 miliardi. Contenuto anche il gettito per l'IRPEG (73 miliardi circa, di cui 39 circa nel 1997), ed anch'esso molto inferiore alle previsioni di complessivi 233 miliardi (di cui 200 per il 1996), come pure per l'ILOR (59 miliardi accertati nel biennio, contro 446 previsti).

In ordine agli altri tributi, nell'ordine dei rispettivi pesi sul totale, che complessivamente si aggirano sul 25%, come prima indicato in nota, si fa riferimento, disponendo anche dei dati storici, a taluni Capi del Quadro di classificazione (le percentuali in cui la componente impositiva concorre alle complessive risultanze di ciascun Capo superano il 99% nei dati 1997, tranne che per il Capo II⁶).

Per i Capi I e II, con accertamenti di natura tributaria pari a 52.670 miliardi circa, in cui sono determinanti l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali ed in misura minore quella sul gas metano, dopo la flessione del 7% registrata nel 1996 sul primo di essi (per effetto anche della devoluzione di una quota dell'imposta alle Regioni), l'incremento del 3% nel 1997 resta inferiore a quelli di oltre l'8% e di circa l'11% registrati rispettivamente nel 1994 e nel 1995. Per il Capo VIII, i tributi indiretti diversi dall'IVA, con accertamenti per oltre 50.500 miliardi, aumentano in proporzione superiore di oltre il doppio (più del 12%) rispetto al maggiore gettito di detta imposta. Per il Capo IV (Monopoli) con accertamenti tributari per 11.300 miliardi circa, l'aumento di poco superiore al 5% è al disotto della media 1993-97, pari ad oltre il 9%. Per il Capo V, infine, in cui gli accertamenti per lotto e lotterie hanno superato gli 11.000 miliardi contro quelli inferiori a 9.000 dell'anno precedente, l'incremento del 24% circa supera il tasso annuo già alquanto sostenuto dal 1993 (19% circa nella media, influenzata dal solo risultato meno favorevole del 1994).

2.2.3 Altre entrate.

Si è già detto della diminuzione nuovamente intervenuta negli accertamenti delle entrate extra-tributarie. In valori assoluti, il complessivo importo di 6.000 miliardi è la risultante di oltre 4.500 miliardi in meno sulla Categoria XI, di oltre 2.600 sulla Cat. IX, e di oltre 1.800 sulla Cat. VII, cui fa riscontro l'incremento intervenuto nelle altre, con oltre 2.900 miliardi nella Cat. X.⁷ Nella Cat. XI, il calo si deve al venire meno di proventi imputati all'Amministrazione del tesoro (Capo X), ed in particolare al cap. 3467, relativo alle ritenute previdenziali già erariali (-3.600 miliardi). Di pertinenza della stessa Amministrazione⁸ anche quelli di cui alla Cat. IX, fra i quali il cap. 2970, relativo ai dividendi delle società sorte dalla trasformazione di enti economici ed agli utili dovuti da altri enti, voci il cui gettito è diminuito di oltre 2.000 miliardi, nonché vari capitoli della Cat. VII con riduzioni del gettito, in particolare il cap. 2368, concernente entrate eventuali e diverse (-1.500 miliardi), ed infine i cespiti in aumento della Cat. X, e specificamente il nuovo cap. 3244, per il differenziale sugli interessi da ristrutturazioni del debito pubblico di cui all'art. 2 comma 165 della legge n. 662 del 1996 (+4.747 miliardi)⁹. Un aumento proporzionalmente molto elevato, al confronto con

⁶ Al totale degli accertamenti del Capo II, pari nel 1997 a 3.521 miliardi, concorrono per oltre 2.000 miliardi i dazi ed altri diritti doganali di pertinenza comunitaria, iscritti fra le entrate extra-tributarie.

⁷ Il Tit. II si distribuisce fra le Cat. VI (Proventi speciali), VII (Proventi dei servizi pubblici minori, aggregato molto eterogeneo e praticamente residuale, con criteri di imputazione fra l'altro non sempre rispettosi della classificazione economica), VIII (Proventi dei beni dello Stato), IX (Prodotti di aziende autonome e utili), X (Interessi su anticipazioni e crediti), XI (Recuperi, rimborsi e contributi), XII (Partite che si compensano con la spesa).

⁸ Anche le entrate del Capo X hanno carattere promiscuo, e talora gli vengono imputate in violazione dei criteri della classificazione amministrativa.

⁹ Aumento che ha compensato la diminuzione complessiva di 1.700 miliardi risultante per i capp. 3240 e 3242, riguardanti somme dovute dalla Banca d'Italia.

l'andamento medio, si registra pure nei proventi dei beni dello Stato (Cat. VIII), di pertinenza del Demanio, passati da meno di 600 miliardi ad oltre 900.

Le entrate in conto capitale, condizionate essenzialmente dall'andamento delle dismissioni, registrano un sensibile aumento dovuto a quelle concernenti le partecipazioni pubbliche di competenza del tesoro, cui è dedicato apposito successivo capitolo, con accertamenti per oltre 33.000 miliardi, rispetto a meno di 500 del 1996. Si tratta dell'importo di gran lunga più cospicuo degli ultimi anni, che porta ad oltre 42.000 miliardi il totale di questi proventi, dal 1994. Apposito separato referto è stato reso recentemente sulle vendite di beni immobili da parte dell'Amministrazione finanziaria, e sul loro assai insoddisfacente andamento, anche per la erraticità dimostrata rispetto alle previsioni, indicativa di carenza programmatica: basterà osservare che dei poco più di 57 miliardi realizzati dal 1992 (per il quale la previsione era di ben 7.000 miliardi), quelli del 1997 hanno contribuito per 16 miliardi (previsione 1 miliardo).

2.3 Confronto con le previsioni.

2.3.1 Dati generali.

Le entrate finali hanno superato di oltre 27.000 miliardi le previsioni definitive, con uno scarto del 4,2% sostanzialmente in linea con la media (solo lievemente inferiore) e con i valori più ricorrenti nel quinquennio. Nella componente principale, cioè quella tributaria, la misura percentuale delle maggiori entrate (3,9) è la più alta del periodo, superando notevolmente la media dell'1,4. Ancora una volta, peraltro, malgrado l'illogicità già rilevata dalla Corte nelle precedenti relazioni, mentre gli accertamenti dell'IVA – correttamente – non vengono depurati già da alcuni anni dell'equivalente di quanto dovuto alla Unione Europea a titolo di risorse proprie, le relative previsioni hanno continuato ad esserlo, alterando così il raffronto, poiché l'importo delle maggiori entrate tributarie, esposto nel rendiconto per 27.055 miliardi, supera quello effettivo degli 8.200 miliardi iscritti invece in previsione, invece, al cap. 3985, fra le entrate extra tributarie. All'inverso, le maggiori entrate di quest'ultimo comparto ammontano in effetti ad oltre 11.500 miliardi a fronte dei 3.054 rendicontati. Per conseguenza, l'entità percentuale delle maggiori entrate tributarie, rispetto alle previsioni, risulta del 2,4% e non del 3,9. Anche con tale correzione, comunque (da apportare a partire dal 1994), la percentuale stessa resta superiore di un punto alla media dei cinque anni.

Per il Tit. II, in luogo del 7,9%, la percentuale si eleva al 30%, inducendo a nuovamente rilevare il fenomeno della sistematica sottostima delle previsioni di questo tipo di entrate, poco aderente al principio di veridicità del bilancio, nonché – in molti casi – alla funzione di esso di fissare programmaticamente obiettivi, offrendo per ambedue gli aspetti riferimenti puntuali per un giudizio sui risultati.¹⁰ Quanto alle entrate in conto capitale, del Titolo III, alla previsione di 35.000 miliardi circa hanno corrisposto accertamenti di poco superiori (36.520 miliardi), previsione ed accertamenti da connettere essenzialmente alla voce dismissioni, di cui si è già detto, denotando così una maggiore aderenza in questo settore, rispetto agli anni precedenti, ai suddetti principi, almeno in rapporto alle previsioni definitive.

2.3.2. Entrate tributarie.

Il confronto degli accertamenti con le previsioni, di cui vari cenni sono stati già dati,

¹⁰ In modo conforme a quanto suggerito dalla Corte nelle precedenti relazioni, l'art. 1 della legge di approvazione del bilancio per il 1998 ha ricevuto una formulazione più appropriata, che conferisce carattere solo previsionale, e non più autorizzatorio, ai contenuti contabili relativi all'entrata, ed elimina il riferimento ai ruoli, non più attuale.

mostra nel Capo VI del Quadro di classificazione, relativo alle imposte dirette, maggiori entrate per oltre 10.000 miliardi, pari al 3,15% del previsto, scostamenti in assoluto ed in percentuale molto favorevoli se raffrontati a quelli del quinquennio (con una punta molto negativa di oltre 13.000 miliardi in meno nel 1995), e dovuti principalmente a quelli risultanti per l'IRPEG (cap. 1024, +15,6%) e l'ILOR (cap. 1025, +15,4), secondo ad una tendenza già manifestatasi per questi tributi, e specialmente per il primo, nell'anno precedente. Inferiore alle previsioni, invece, per più di 1.000 miliardi, l'accertato per l'imposta sostitutiva sui redditi di capitale (cap. 1026), pari in percentuale a circa il 3%, migliore comunque della media quinquennale del -4,4%. Lieve, poi, lo scarto percentuale in più della imposta maggiore, cioè dell'IRPEF (cap. 1023), pari allo 0,75%, comunque in senso più favorevole dell'andamento costante nei cinque anni, la cui media risulta pari a minori entrate nella misura dell'1,2%.

Fra le componenti principali della stessa imposta, la più consistente, relativa alle ritenute sul lavoro dipendente, evidenzia maggiori entrate per oltre 1.000 miliardi, che portano a 398,6 miliardi circa il saldo netto quinquennale di tali scarti, saldo che invece risulta negativo per ben 18.000 miliardi circa (di cui 2.240 nel 1997) nella voce relativa alle ritenute sui dipendenti statali, a conferma di una tendenza alla sovrastima delle relative previsioni, costante in tutto il periodo. Si è già detto in precedenza degli esiti dell'azione di recupero dell'evasione, che danno anche luogo a maggiori entrate rispetto al previsto, in una percentuale che si aggira sul 20%, segnando una certa inversione in positivo, a parte le riserve sopra espresse circa l'effettiva realizzabilità dei crediti accertati.

Per la ritenuta d'acconto sui trattamenti di fine rapporto, e per il contributo straordinario per l'Europa da persone fisiche, sono stati introdotti rispettivamente i capitoli 1050 e 1051. Il gettito del primo, in 6.723 miliardi, ha mancato la maggiore previsione per oltre 2.100 miliardi, ed un minore gettito si è avuto anche per il secondo, con 4.866 miliardi rispetto ai 5.500 previsti.

Nelle voci della imposizione indiretta, l'anomalia già segnalata in tema di previsioni ed accertamenti dell'IVA comporta nuovamente l'esigenza di correggere l'importo della maggiore entrata di 13.000 miliardi circa risultante dal rendiconto, nel senso che integrando le previsioni degli 8.500 miliardi per risorse proprie U.E. (da sottrarre alle previsioni del Tit. II), tale differenza si riduce a poco più di 4.000 miliardi, e percentualmente dal 10,8 al 3,4. Più alta la percentuale (5,2, ma 7,7 nel 1996) per le altre voci tributarie del Capo VIII, con accertamenti del complessivo importo di 50.510 miliardi contro previsioni definitive di 48.031.

2.3.3 Confronto tra accertamenti e previsioni: analisi dei fattori di scostamento.

2.3.3.1. Secondo lo schema già esposto nella Relazione dello scorso anno, il confronto tra previsioni e dati di consuntivo può offrire ulteriori elementi di riflessione se si ripercorrono i diversi passaggi dell'iter di elaborazione delle previsioni per il 1997. Ciò consente, infatti, di analizzare distintamente i diversi fattori di scostamento tra queste e i risultati del rendiconto.

Si richiama, in proposito, che i suddetti fattori possono essere ricondotti principalmente a:

- una base di riferimento 1996 diversa da quella utilizzata al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio per il 1997;
- un andamento delle basi imponibili connesse all'evoluzione economica del 1997, anch'esso diverso da quello assunto in sede di impostazione del bilancio;
- errori tecnici di previsione con riguardo ai parametri e alle elasticità di alcune imposte;
- una valutazione degli effetti dei provvedimenti fiscali operanti nel 1997, difforme dalle stime ex ante effettuate in sede di relazioni tecniche.

Anche per il 1997 l'analisi che segue è condotta con riferimento alle sole entrate tributarie, assumendo come punto di partenza le previsioni 1997, formulate nel luglio 1996 in sede di presentazione della Tabella n. 1 relativa allo stato di previsione dell'entrata (qui definite in senso "non tecnico" previsioni iniziali). Tali previsioni - formulate prima delle correzioni introdotte con la legge finanziaria e, in generale, con le manovre di aggiustamento - offrono, infatti, l'opportunità di considerare separatamente l'andamento tendenziale del gettito atteso sulla base della proiezione delle basi imponibili e delle ipotesi sulle elasticità delle principali imposte. A loro volta le c.d. "previsioni iniziali" si appoggiano su una base di riferimento (in questo caso quella relativa al 1996) che, al momento della preparazione del d.d.l. di bilancio per il 1997, era costituita dalle previsioni assestate 1996, cioè da dati di preconsuntivo soggetti a modifiche non lievi in sede di rendiconto.

Nel percorso di confronto tra consuntivo e previsioni vengono poi utilizzate, come termine di riferimento, le previsioni determinate con la legge di assestamento per il 1997 (che già incorporano la quasi totalità dei provvedimenti correttivi) e le previsioni definitive, rispetto alle quali i dati del rendiconto consentono di isolare i fattori di divergenza connessi proprio alla misurazione degli effetti delle manovre e/o agli errori tecnici di previsione.

2.3.3.2. Le risultanze del 1997 possono essere illustrate sinteticamente nel modo seguente. In primo luogo, esaminando lo scostamento della base di riferimento 1996 (tavola 2.2) si osserva che il preconsuntivo disponibile nel luglio 1996 (le previsioni assestate '96) è risultato modificato nel consuntivo in misura non irrilevante, soprattutto con riguardo ad alcune categorie di imposte. Nel complesso, il gettito delle entrate tributarie è stato, nel rendiconto, superiore di oltre 1.800 miliardi. Ciò è, tuttavia, l'effetto di andamenti contrapposti: il risultato è, infatti, superiore al previsto (oltre 2.100 miliardi) per le imposte dirette e inferiore al preconsuntivo per le indirette (per poco meno di 300 miliardi) e, in particolare, per l'IVA (circa 2.700 miliardi). Tra le dirette si rileva il comportamento opposto di IRPEF (inferiore al preconsuntivo per quasi 7.000 miliardi) e IRPEG e ILOR (nel complesso oltre le proiezioni per quasi 8.000 miliardi).

Il dato relativo a IRPEG e ILOR è particolarmente significativo poiché le basi imponibili rilevanti per le previsioni relative a tali imposte (soprattutto i margini lordi delle imprese) sono tipicamente sfasate temporalmente, così che per la previsione del 1997 è decisiva una stima corretta dell'andamento 1996.

In conclusione, dalla divergenza rilevata tra preconsuntivo e consuntivo 1996 si può trarre l'indicazione di larga massima che, *coeteris paribus*, l'andamento delle entrate tributarie nel 1997 avrebbe dovuto registrare un maggior gettito complessivo di almeno 2.000 miliardi, come effetto di un risultato meno favorevole per l'IRPEF e per l'IVA e più favorevole per IRPEG, ILOR e imposta sostitutiva.

2.3.3.3. L'altro fattore che incide sulle previsioni tendenziali è costituito dall'evoluzione del quadro macroeconomico 1997 e di conseguenza, delle basi imponibili delle imposte (come l'IVA e in larga misura l'IRPEF e l'imposta sostitutiva) che - a differenza di IRPEG e ILOR - sono influenzate dagli andamenti economici dell'anno di riferimento (in questo caso il 1997). Sotto questo aspetto la vicenda 1997 mostra che le previsioni economiche effettuate a luglio 1996 e assunte a base del d.d.l. di bilancio per il 1997 indicavano una crescita nominale del PIL (qui preso come indicatore sintetico rappresentativo delle diverse basi imponibili) di poco inferiore al 5 per cento.

A consuntivo la crescita del PIL è risultata nel 1997 di poco superiore al 4%, sempre in termini nominali. Ad una crescita del prodotto interno inferiore di poco meno di un punto