

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 2

A.S. 373: "Primi interventi per il rilancio dell'economia".

FINANZA PUBBLICA

Luglio 2001

INDICE

CAPO I – Norme per incentivare l'emersione dell'economia sommersa	pag. 1
Articolo 1 - Dichiarazione di emersione.	pag. 1
Articolo 3 - Disposizioni di attuazione.....	pag. 9
CAPO II – Incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo	pag. 10
Articolo 4 - Detassazione del reddito di impresa e di lavoro autonomo reinvestito	pag. 10
Articolo 5 - Sostituzione di precedenti agevolazioni fiscali.....	pag. 11
<i>Considerazioni metodologiche generali</i>	pag. 12
<i>Perdita di gettito associata alla detassazione degli investimenti</i>	pag. 18
<i>Maggior gettito IRPEF/IRPEG e IRAP per i produttori dei beni strumentali...</i>	pag. 19
<i>Ulteriori effetti IVA sui maggiori beni di consumo prodotti e venduti</i>	pag. 20
<i>Maggior gettito IVA sui beni strumentali venduti</i>	pag. 21
<i>Soppressione di precedenti agevolazioni</i>	pag. 22
<i>Perdita IRPEF/IRPEG e IRAP per i maggiori ammortamenti dedotti sui nuovi beni strumentali acquistati</i>	pag. 24
<i>Appendice</i>	pag. 26
<i>Alcune considerazioni microeconomiche sulle strategie di investimento delle imprese in un contesto di agevolazione fiscale agli investimenti</i>	pag. 26
CAPO IV - Soppressione di adempimenti inutili e semplificazione	pag. 30
Articolo 8 - Soppressione dell'obbligo di numerazione e bollatura di alcuni libri contabili obbligatori	pag. 30
CAPO VI - Soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni	pag. 31
Articoli 13 - 17	pag. 31
Articolo 18 - Copertura finanziaria.....	pag. 35

CAPO I

NORME PER INCENTIVARE L'EMERSIONE DELL'ECONOMIA SOMMERSA

Articolo 1

(Dichiarazione di emersione)

Premesso che la complessità delle ipotesi formulate nella RT (relazione tecnica) e i ristretti tempi a disposizione (tenuto conto dell'*iter* parlamentare) per l'elaborazione del presente lavoro non possono che far assumere a quest'ultimo un carattere necessariamente sintetico e di primo approccio, si fa presente che l'articolo disciplina una nuova fattispecie di emersione del lavoro irregolare, che si attua attraverso la presentazione di un'apposita dichiarazione entro il 30 novembre 2001; rimane salva, ai sensi del comma 5, la possibilità di usufruire - in alternativa al regime di incentivo fiscale e previdenziale assicurato per gli anni 2001, 2002 e 2003 ai soggetti che emergono - della normativa già vigente sui contratti di riallineamento.

L'efficacia del piano di emersione previsto poggia da una parte sull'appetibilità della regolarizzazione - che dovrebbe preludere ad una complessiva riforma di alleggerimento della pressione fiscale - dall'altra su un sistema straordinario di controlli che scatteranno dall'inizio del 2002 e riguarderanno i dati raccolti dall'anagrafe tributaria e previdenziale, i registri dei beni mobili e immobili e i dati dei gestori dei servizi di pubblica utilità, come l'acqua, la luce e il gas.

La dichiarazione di emersione dà luogo ai seguenti benefici:

A. - la quota di incremento di imponibile fiscale dell'**impresa** è soggetta ad un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'IRAP, con tassazione separata; essa è considerata fino a concorrenza del triplo del costo del lavoro fatto emergere, riducendosi tale limite massimo nei periodi di imposta successivi al primo qualora il costo del lavoro emerso diminuisca. L'aliquota di imposta sostitutiva è pari al 10 per cento per il primo periodo di imposta, al 15 per cento per il secondo e al 20 per cento per il terzo; sul maggiore imponibile previdenziale si applica un'unica aliquota, pari all'8 per cento, al 10 per cento e al 12 per cento rispettivamente per il primo, il secondo ed il terzo periodo, sostitutiva di tutti i contributi di assistenza e previdenza sociale;

- la quota di contribuzione previdenziale e assistenziale **a carico dei lavoratori** viene esclusa e sui loro redditi emersi si applica esclusivamente una imposta sostitutiva dell'IRPEF, con tassazione separata e con aliquote del 6 per cento, dell'8 per cento e del 10 per cento nel primo, secondo e terzo periodo;

B. - **gli imprenditori** possono accedere con la dichiarazione di emersione ad un concordato tributario e previdenziale per il lavoro irregolare utilizzato negli anni precedenti; il concordato si perfeziona con il pagamento di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, dell'IRPEG, dell'IRAP, dell'IVA e dei contributi previdenziali, con tassazione separata e aliquota dell'8 per cento del costo di lavoro dichiarato, senza applicazione di sanzioni ed interessi e con preclusione di accertamenti fiscali futuri, fino a concorrenza del triplo del costo del lavoro irregolare utilizzato. Il pagamento dell'imposta sostitutiva può essere effettuato in un'unica soluzione, con una riduzione del 25 per cento, ovvero in ventiquattro rate mensili senza applicazione di interessi;

- **i lavoratori** che aderiscono al programma di emersione possono estinguere i propri debiti fiscali e previdenziali con il pagamento di una contribuzione sostitutiva di lire 200.000 per ogni periodo pregresso che intendono regolarizzare, senza applicazione di sanzioni e di interessi. Essi possono altresì ricostruire in tutto o in parte la loro posizione pensionistica per

gli anni pregressi, fino ad un massimo di cinque, mediante contribuzione volontaria, integrata con trasferimenti dal fondo di cui all'articolo 5 della legge finanziaria 2001.

Secondo la RT, la valutazione del provvedimento determina maggiori entrate per l'erario, valutate prudenzialmente nello 0,3-0,5 per cento del PIL, le quali solo a consuntivo potranno essere utilizzate per coprire incrementi di spesa; infatti, secondo la lettera della norma (comma 7) esse confluiscono nel fondo istituito dall'articolo 5 della legge finanziaria 2001, prioritariamente destinato al riequilibrio dei conti pubblici. Tale stima consegue da una valutazione del sommerso economico effettuata facendo riferimento al valore aggiunto, le cui componenti principali sono i redditi di lavoro dipendente e di impresa, mentre la componente residua è data da interessi e da ammortamenti, che sono voci a bassissimo rischio di evasione. In particolare, si è utilizzato il valore aggiunto del settore privato al costo dei fattori, relativo al 1998, che si è desunto dalla *Relazione generale sulla situazione del Paese*. La differenza tra detto valore aggiunto, pari a 1.322.000 mld, e la base imponibile dell'IRAP desunta dalle dichiarazioni presentate nel 1999, pari a 1.034.000 mld, rappresenta il valore del sommerso economico.

Di tale importo differenziale, pari a 288.000 mld, è stata altresì riscontrata una conferma nei dati dell'ISTAT, dai quali risulta un valore aggiunto prodotto dal sommerso nel 1998 pari a 304.422 mld (14,7 per cento del PIL).

La relazione tecnica ipotizza che solo un quinto dell'evasione complessiva, pari a circa 60.000 mld, derivi dall'emersione di redditi da lavoro e di impresa, suddivisibili in 30.000 mld di maggior base imponibile delle imprese e 30.000 mld di maggior reddito dei lavoratori regolarizzati, secondo un rapporto fra redditi di impresa e redditi di lavoro maggiore di quello tipico, trattandosi di situazioni che si discostano da quelle delle gestioni aziendali contabilizzate regolarmente.

A tale riguardo occorre considerare che, benché la scelta della percentuale di redditi emersi da considerare ai fini del calcolo del gettito sembri prudentiale, in realtà si tratta di una percentuale che si riferisce all'intero valore del sommerso, laddove sarebbe stato forse preferibile un meccanismo di calcolo che avesse scorporato dalla stima complessiva il valore del sommerso che può considerarsi fisiologico, anche in altre realtà economiche. A titolo esemplificativo, assumendo che la percentuale di sommerso fisiologico si attesti intorno al 6 per cento del PIL¹, per il 1998 si avrebbe un valore di circa 110.000 mld che andrebbe sottratto al totale; la parte di evasione derivante da redditi di lavoro e di impresa, fatta sempre pari ad un quinto dell'evasione complessiva, ammonterebbe quindi a 40.000 mld, valore che coincide con quello stimato dall'INPS per l'evasione contributiva².

Sulla base delle ipotesi della RT, l'incremento di gettito derivante dall'imposta sostitutiva è pari a 3.000 mld per il 2001, 4.500 mld per il 2002 e 6.000 mld per il 2003; a tali entrate va aggiunto il gettito derivante dal prelievo sostitutivo sui redditi da lavoro, pari rispettivamente a 1.800, 2.400 e 3.000 mld per gli anni 2001, 2002 e 2003. La contribuzione sostitutiva comporta a sua volta maggiori entrate pari a 2.400 mld per il 2001, 3.000 mld per il 2002 e 3.600 mld per il 2003; i lavoratori sono invece esclusi dalla contribuzione previdenziale, anche se i tre anni sono considerati ai fini pensionistici.

A quest'ultimo riguardo, si fa presente che sarebbe opportuno esplicitare se ai fini del calcolo del *quantum* pensionistico saranno considerati fittiziamente i relativi contributi versati dal lavoratore, ovvero solo quelli effettivamente pagati dal datore di lavoro: ciò sarebbe funzionale anche a rendere più chiari al lavoratore i termini dell'opzione tra emersione e contratti di riallineamento. Il comma 7 contiene un rinvio ad apposito decreto ministeriale per la determinazione dei livelli contributivi e del complessivo trattamento

¹ Si tratta di un valore approssimativo stimato sulla base di un confronto con l'incidenza del sommerso sul PIL nei principali Paesi membri dell'Unione Europea.

previdenziale dei lavoratori emersi; **occorrerebbe completare tali disposizioni con una clausola di assenza di ulteriori oneri netti a carico del bilancio dello Stato.**

Il gettito del concordato per debiti fiscali e contributivi è valutato in 7.200 mld per le imprese ipotizzando in tre anni il periodo medio interessato. Il numero dei lavoratori interessati alla regolarizzazione è di 900.000 unità (25,7 per cento del totale dei lavoratori irregolari, stimato nella RT pari a 3.500.000 unità³), per cui le maggiori entrate sono pari a circa 540 mld, sempre considerando in tre anni il periodo medio regolarizzato.

In relazione all'imposta sostitutiva legata al concordato, la RT ipotizza che il 60 per cento delle imprese e dei lavoratori opti per il pagamento in un'unica soluzione, per cui, in termini di cassa, le maggiori entrate sono pari nel 2001 a 3480 mld per le imprese e 261 mld per i lavoratori. In considerazione della vantaggiosità delle condizioni previste, è verosimile che una quota anche superiore al 60 per cento si avvalga della possibilità di pagamento in una unica soluzione, con relativo abbattimento del 25 per cento e conseguente riduzione del gettito.

Ai sensi del comma 4 i lavoratori possono poi ricostruire la propria posizione contributiva per gli anni pregressi, fino a un massimo di 5, tramite contribuzione volontaria da effettuare in tre anni a partire dal 2002. L'incremento dei contributi previdenziali conseguenti al versamento di tali contributi volontari è pari a 1.962 mld. L'importo è stato calcolato in base all'ipotesi che il 10 per cento dei lavoratori utilizzi la facoltà di ricostruire la posizione previdenziale pregressa mediante la contribuzione volontaria e che l'aliquota media pensionistica sia pari al 21,8 per cento⁴.

Al riguardo, si rileva che la percentuale del 10 per cento appare eccessivamente prudentiale, trattandosi di un incentivo particolarmente

² *Commis. parl.re di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale* - Relazione approvata nella XIII legislatura, Roma 2001, Premessa, Senato della Repubblica - Camera dei Deputati

³ Più precisamente dai dati dell'ISTAT si desume un numero di occupati totali non regolari pari a 3.291.000.

vantaggioso; per quanto riguarda l'aliquota media, si ricorda peraltro che dai dati dell'INPS risulta che le aliquote contributive di artigiani e commercianti sono pari rispettivamente al 16,4 e al 16,7 per cento, mentre quelle degli addetti all'agricoltura dal 25,19 al 27,89 per cento, mentre un'elaborazione del CENSIS su dati Eurostat 2001 individua l'aliquota contributiva media in Italia nel 29,6 per cento. Considerando i due terzi di tale aliquota piena – secondo il meccanismo di calcolo della RT - il gettito dei contributi volontari sarebbe pari a 1.773 mld (3.000 mld di base imponibile X 3 X 19,7%). I versamenti per le contribuzioni volontarie si è ipotizzato che avvengano in tre anni a partire dal 2002, dando luogo ad un gettito di 654 mld per ciascun anno. Per quanto riguarda la conseguente spesa pensionistica, la RT tiene conto di una platea di 90.000 soggetti (10 per cento dei lavoratori che si regolarizzano) dei quali il 20 per cento conseguirebbe diritto a pensionamento. Sulla base di una pensione media di circa quindici milioni e di una distribuzione dei pensionamenti nel corso dei prossimi cinque anni, si calcola un onere finanziario pari a 50 mld nel 2002, 100 mld nel 2003, 150 mld nel 2004.

Al riguardo, si segnala la necessità di integrare la RT con una proiezione decennale dell'onere pensionistico, che appare altresì sottostimato alla luce del fatto che, in base ai dati dell'*Osservatorio sulle pensioni* dell'INPS, l'importo della pensione media con decorrenza 1999 sarebbe pari a circa 17.400.000. Occorre inoltre considerare, accanto ai pensionamenti che non si sarebbero verificati senza il ricorso alla contribuzione volontaria, quei pensionamenti che per effetto dei contributi volontari potrebbero dar luogo ad importi pensionistici superiori a quelli che si sarebbero altrimenti conseguiti, soprattutto per i soggetti ai quali si applica il metodo retributivo.

Si rileva infine che non è chiaro se una quota del fondo di cui all'articolo 5 della legge finanziaria 2001, come modificato dal comma 7, venga destinata alla copertura dei maggiori oneri pensionistici derivanti da

⁴ Aliquota di versamento pari a due terzi di quella piena che, quindi, è di circa il 33 per cento.

questa ultima contribuzione; la RT contiene un riferimento al riguardo che non è confermato dalla lettera della norma, la quale sembra riferirsi ad un concorso da parte del fondo alla contribuzione volontaria. Si fa comunque presente che fino al 2004 l'onere pensionistico connesso con le contribuzioni volontarie - quantificato in 50 mld per il 2002, 100 mld per il 2003 e 150 mld per il 2004 - è compensato dagli introiti della medesima contribuzione volontaria.

Il comma 7 dell'articolo 1 presta il fianco peraltro anche a considerazioni di natura contabile. Infatti, dopo che il primo periodo ha disposto l'afflusso delle maggiori entrate in questione al fondo di cui all'articolo 5 della legge finanziaria 2001, il secondo periodo stabilisce che con decreti del Ministro interessato si provvede a determinare, tra l'altro, la quota del predetto fondo destinata al riequilibrio dei conti pubblici.

Al riguardo, va ricordato che la legge finanziaria per il 2001 contiene due norme, di cui una (art. 1, comma 4) che destina le maggiori entrate individuate dalla legge di assestamento e considerate al netto del ciclo, in via prioritaria agli obiettivi di finanza pubblica e, ove non a ciò necessario, alla riduzione della pressione fiscale, e una seconda (art. 5), che prevede un fondo in bilancio alimentato dalle risorse connesse alla riemersione di lavoro irregolare e destinato alla riduzione del reddito d'impresa, secondo le procedure ivi previste ai commi 2 e 3 e che ora vengono soppresse.

Dalla coesistenza delle due norme e dalla loro diversa struttura sembrerebbe lecita la conclusione per cui le entrate di cui alla seconda norma (art. 5) non rientrano tra quelle utilizzabili ai sensi della prima norma (art. 1, comma 4), nonostante la parziale coincidenza degli obiettivi dei due utilizzi di risorse.

Rispetto a questo quadro la norma di cui al comma 7 dell'articolo 1 sembra rappresentare un sorta di *tertium genus*, in quanto una certa tipologia di entrata, dapprima esclusa dal meccanismo generale dell'utilizzo delle maggiori

entrate, vi viene fatta rientrare, peraltro con procedure diverse e per obiettivi parzialmente diversi, pur affluendo però al fondo escluso dal predetto meccanismo generale. Potrebbe essere consigliabile, pertanto, un'armonizzazione del predetto comma 7 con le norme della legge finanziaria 2001, tenendo conto dell'obiettivo che si intende perseguire.

Va infine ricordato che i maggiori introiti derivanti dagli articoli del provvedimento concernenti l'emersione non sono vincolati, nell'immediato, alla copertura del provvedimento; essi affluiscono al fondo di cui all'articolo 5 della legge n. 388 del 2000 per le destinazioni ivi previste, per il quale si rinvia alle considerazioni appena formulate.

In conclusione, si ritiene opportuno sottolineare che secondo la relazione illustrativa la regolarizzazione del lavoratore viene considerata come una nuova assunzione per cui l'impresa può beneficiare anche del credito di imposta (800 mila lire nei territori del Centro Nord e 1 milione e 200 mila lire nel Mezzogiorno) introdotto dalla legge Tremonti nel 1994 e confermato dall'articolo 7 della legge finanziaria 2001.

Si prospetta pertanto l'esigenza di una verifica dell'applicabilità dei requisiti di cui al comma 5 del citato articolo 7 alla fattispecie in argomento, in particolar modo il contratto a tempo indeterminato, l'età non inferiore a 25 anni e l'assenza di rapporti di lavoro subordinato nei 24 mesi precedenti.

Articolo 3

(Disposizioni di attuazione)

L'articolo, non considerato nella RT, contiene disposizioni con profili di interesse dal punto di vista finanziario.

Il comma 2 sancisce la non compensabilità e deducibilità delle imposte e contribuzioni sostitutive con altre imposte, tasse e contributi.

Il comma 3 esclude che l'imposta sostitutiva versata dall'imprenditore generi un credito di imposta in capo al socio, anche se essa va compresa nell'ammontare complessivo delle imposte da rilevare distintamente nella dichiarazione dei redditi delle persone giuridiche.

Infine, ai sensi del comma 4, con decreto ministeriale sono determinate le regolazioni contabili tra lo Stato, le regioni e gli enti locali relativamente all'attuazione degli articoli del Capo I. La *ratio* della norma sembrerebbe risiedere nell'esigenza di compensare con minori trasferimenti statali le maggiori entrate che affluiranno agli enti territoriali dopo la scadenza del regime agevolato - i cui introiti sono invece di esclusiva spettanza dello Stato - per effetto dell'applicazione sulla base imponibile emersa di imposte quali l'IRAP e le addizionali IRPEF.

CAPO II
INCENTIVI FISCALI PER GLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO

Articolo 4

(Detassazione del reddito di impresa e di lavoro autonomo reinvestito)

Le disposizioni del presente articolo, riproponendo nella sostanza la detassazione del reddito di impresa reinvestito a suo tempo disposta con l'articolo 3 del decreto-legge 10 giugno 1994, n. 357, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1994, n. 489, prevedono per il periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge (successivamente al 30 giugno) e per l'intero periodo di imposta successivo, l'esclusione dall'imposizione del reddito d'impresa e di lavoro autonomo del 50 per cento del volume degli investimenti (ivi comprese le spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento professionale del personale, nonché, entro il limite del 20 per cento delle relative retribuzioni complessivamente corrisposte in ciascun periodo di imposta, il costo dello stesso personale impegnato nell'attività di formazione e aggiornamento) realizzati in detti periodi d'imposta in eccedenza rispetto alla media degli investimenti realizzati nei cinque periodi d'imposta precedenti: ai fini del calcolo della media degli investimenti, viene data facoltà all'impresa di considerare solo quattro dei cinque periodi di imposta precedenti, escludendo dal conteggio il periodo nel quale l'investimento è stato di maggior valore.

Articolo 5

(Sostituzione di precedenti agevolazioni fiscali)

Corrispondentemente, nel prevedere l'abrogazione di altre disposizioni agevolative vigenti e in particolare quelle di cui all'articolo 2, comma 8, della legge n. 133/99 (cd. agevolazione Visco); di cui al decreto legislativo n. 466 del 1997 (DIT); e altre minori, si delinea in sostanza un regime di alternatività rispetto alla nuova agevolazione prevista: ciò anche in riferimento all'agevolazione degli investimenti nelle aree svantaggiate, ai sensi dell'articolo 8, commi 1, 2 e 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (cd. Visco-Sud).

Gli effetti complessivi delle nuove agevolazioni sul gettito in termini di cassa stimati nella relazione tecnica risultano di segno positivo per i primi due anni (+1.915 mld per il 2001 e +5.129 mld per il 2002), mentre per il 2003 si evidenzia una perdita di gettito di 2.245 mld. Tali conseguenze sono stimate tenendo conto di diversi effetti di segno opposto, e in particolare:

a) del costo diretto per il bilancio dello Stato delle agevolazioni, cioè della detassazione degli investimenti;

b) del recupero di gettito associato alla soppressione delle agevolazioni di cui alla legge n. 133 del 1999 (cd. Visco), della DIT e di altre agevolazioni minori;

c) delle variazioni positive del gettito IRPEF/IRPEG e IRAP derivanti dall'aumento del reddito imponibile dei soggetti produttori dei beni strumentali, al netto della perdita associata agli ammortamenti dedotti (sia ai fini IRPEF/IRPEG che IRAP) sui nuovi beni strumentali acquistati;

d) del maggior gettito IVA sui beni strumentali venduti (per i soggetti esenti o per i quali non è ammessa detrazione, tra cui banche e assicurazioni);

e) degli ulteriori effetti IVA sui maggiori beni di consumo prodotti e venduti nell'ambito del ciclo del prodotto generato dai maggiori investimenti indotti dall'agevolazione.

Considerazioni metodologiche generali

Data la rilevanza anche degli aspetti metodologici per le questioni qui interessate, una premessa appare utile.

Sul punto specifico della quantificazione degli effetti degli incentivi tributari l'orientamento tradizionalmente seguito registra forti perplessità a prendere in considerazione, in relazione a proposte che rechino minori entrate fuori dalla sessione di bilancio, gli effetti che derivano dai comportamenti degli operatori che si adeguano al mutamento delle convenienze relative. Si tratta di una posizione⁵ che, formatasi in coerenza con gli orientamenti emersi in sede di legislazione di spesa ed entrata successiva alla sessione di bilancio, trae motivo in particolare dalla constatazione che **la quantificazione degli effetti indiretti è più incerta (e richiede comunque più informazioni) di quella degli effetti diretti**. In linea generale, si è affermata quindi la prassi di considerare, ai fini della quantificazione dell'onere netto da coprire, gli effetti indiretti che passano attraverso le interrelazioni delle basi imponibili dei diversi tipi di prelievo obbligatorio (ad esempio: in caso di variazione di tributi deducibili ai fini delle imposte sui redditi viene considerato sia l'effetto "diretto" sul tributo modificato, sia l'effetto "indiretto", ma automatico, sulle imposte sui redditi). Vi è stata invece una forte resistenza a prendere in considerazione, in relazione a proposte che rechino minori entrate fuori dalla sessione di bilancio, gli effetti che derivano dai comportamenti degli operatori che si adeguano al mutamento delle convenienze relative. Ragionando infatti diversamente occorrerebbe

(almeno in linea di principio) porre la questione degli effetti di ogni misura concreta sugli equilibri di bilancio e macroeconomici, senza alcun limite convenzionale, con la conseguenza che di fronte ad ogni misura concreta sarebbe necessario apprestare un adeguato apparato analitico che consenta un esame esaustivo di tutte le conseguenze possibili (dirette ed indirette), il che implicherebbe, oltretutto, a parte intuibili difficoltà operative, anche un ripensamento delle modalità con cui è stato interpretato l'obbligo di copertura.

Ciò spiega il motivo per cui la questione della completezza della quantificazione, all'interno del metodo utilizzato, degli effetti sul bilancio delle innovazioni normative si pone in modo diverso nelle diverse fasi che scandiscono il ciclo delle decisioni di finanza pubblica. **La ridefinizione degli equilibri complessivi di finanza pubblica ha la sua sede propria nel processo di bilancio, che non a caso inizia con la costruzione di un quadro triennale sia dei conti pubblici che degli andamenti economici e si conclude con l'approvazione del bilancio annuale e pluriennale. Nell'ambito di questo processo decisionale gli effetti degli indirizzi governativi sui comportamenti degli operatori possono essere (e sono tradizionalmente) adeguatamente presi in considerazione; in particolare, l'andamento delle entrate è costruito sulla base del quadro macroeconomico programmatico, che sconta gli effetti diretti ed indiretti della politica di bilancio proposta dal Governo.** In questo contesto viene assunta la decisione sull'equilibrio di bilancio (e quindi sul disavanzo). **Diverso è il caso delle leggi che, introducendo oneri fuori della sessione di bilancio, sono soggette all'obbligo di copertura, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, nel senso di un non peggioramento dell'equilibrio dato tenendo conto dell'impatto immediato che la norma presenta sotto questo aspetto.**

Di fronte alla complessità delle questioni potenzialmente coinvolte si comprende la utilità dell'orientamento che si è andato precisando nelle ultime

⁵ (cfr. ad es. *Documento di base* di questo Servizio n. 15 del 1994: "Note di metodo sulla quantificazione degli effetti

legislature: come già osservato, solo per l'insieme coordinato di misure che costituiscono gli indirizzi della politica di entrata governativa è richiesto un completo esame degli effetti; ed esso dovrebbe essere alla base sia del *Documento di programmazione economico-finanziaria* che delle concrete proposte governative illustrate nella *Relazione previsionale e programmatica*: bilancio, legge finanziaria, provvedimenti collegati.

* * *

Rispetto a questo quadro consolidato, la metodologia di quantificazione adottata nella RT del provvedimento in esame, che è un disegno di legge fuori sessione, si basa essenzialmente sull'utilizzo dei dati di contabilità nazionale e su quelli delle dichiarazioni dei redditi relativi agli anni di vigenza della prima "versione" della agevolazione Tremonti, per stimare un volume di investimenti aggiuntivi agevolabile ai sensi delle nuove norme pari a 37.060 mld per il 2001 e a 79.150 mld per il 2002, nonché, **tenendo conto delle retroazioni sul sistema economico (effetti indiretti non automatici), effetti netti di segno positivo, di cassa, sugli equilibri di bilancio per il 2001 e 2002.**

La RT - basandosi su una stima di crescita degli investimenti in termini reali stazionaria, in assenza di interventi di incentivazione - riconduce infatti l'intero volume degli investimenti agevolabili - valutati per la seconda parte dell'esercizio 2001 e per il 2002 nella misura indicata - all'effetto incentivante delle nuove agevolazioni. **Nella stima dei maggiori investimenti incentivabili effettuata nella RT non risulta quindi essere stato considerato l'effetto cd. "peso morto" di quegli investimenti che sarebbero stati effettuati anche in**

assenza delle misure agevolative e la cui agevolazione fiscale determina dunque una riduzione delle entrate a legislazione vigente.

Al riguardo, a prescindere da precedenti valutazioni di fonte governativa⁶, va segnalato ad esempio che la recentissima indagine congiunturale dell'ISAE sugli investimenti delle imprese industriali (primavera 2001) indica, con riferimento ai piani di spesa per investimento, "una modesta decelerazione della crescita che si mantiene tuttavia abbastanza sostenuta grazie soprattutto alle medie e alle grandi imprese"⁷. D'altra parte, l'indagine della Banca d'Italia sugli investimenti delle imprese dell'industria in senso stretto con almeno 50 addetti stima nel 2001, sulla base delle previsioni delle imprese, una crescita del 3,0 per cento degli investimenti fissi lordi (a prezzi 2000).

Si consideri, inoltre, che il parametro rilevante ai fini della fruizione dell'agevolazione è costituito dal volume degli investimenti realizzati, nei periodi d'imposta 2001 e 2002, in eccedenza rispetto alla media degli investimenti effettuati nei cinque periodi precedenti (rispettivamente 1996-2000 e 1997-2001), con facoltà di esclusione nel computo della media del periodo in cui l'investimento è stato maggiore. Ci si riferisce, quindi, a periodi caratterizzati da diversi andamenti della domanda di investimenti, rispetto ai quali è ragionevole ipotizzare, per le singole imprese, differenziati comportamenti che non consentono di escludere la realizzazione di investimenti aggiuntivi anche in assenza delle norme agevolative recate dal presente provvedimento.

Andrebbe dunque sicuramente approfondita la tesi del governo circa l'insussistenza di investimenti reali nel 2001: infatti, nella misura in cui la valutazione al riguardo è diversa, sulla base dei criteri metodologici di quantificazione tradizionalmente adottati occorrerebbe allora **distinguere tra investimenti (rispondenti a requisiti che consentono l'agevolazione) che**

⁶ La *Relazione previsionale e programmatica per l'anno 2001* (p. 17) stimava un tasso di incremento degli investimenti fissi lordi pari al 7 per cento, in coerenza con la sostenuta crescita del processo di accumulazione in atto nel 2000; si veda anche la *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese - 2000*.

⁷ ISAE CONGIUNTURA n. 19 - Investimenti delle imprese industriali (5 luglio 2001)

sarebbero stati comunque effettuati anche in assenza della norma ed investimenti incrementali direttamente imputati alla norma stessa.

Tale distinzione appare infatti rilevante ai fini della valutazione degli effetti indiretti di aumento di gettito (connessi alle maggiori IRPEF/IRPEG e IRAP dovute dai produttori dei beni strumentali acquistati dalle imprese agevolate, dalla maggiore IVA sui beni strumentali venduti alle imprese per cui non opera la detrazione e agli ulteriori effetti IVA sui maggiori beni di consumo prodotti e venduti), che non dovrebbero essere fatti derivare da tutti gli investimenti incentivati, ma solo dalla quota che non sarebbe stata effettuata (in assenza dell'incentivo): per la restante parte, in base alla cosiddetta *deadweight loss* di cui alla letteratura sugli incentivi, occorrerebbe considerare per i motivi illustrati il costo diretto dell'agevolazione, al lordo degli associati effetti positivi sulla produzione e sul gettito, sopra evidenziati.

Ma vi è un'ulteriore considerazione che induce a ritenere ragionevole lo sconto di un effetto "peso morto" nella valutazione degli effetti degli incentivi in esame: come evidenziato sopra, la RT indica un rilevante recupero di gettito per effetto dell'abolizione (sia pure con facoltà di opzione) di preesistenti agevolazioni fiscali per il reddito d'impresa, in particolare la cd. "agevolazione Visco" (alla cui soppressione è associato un recupero di gettito in termini di competenza pari a 2.800 mld nel 2001) e la DIT (alla quale vengono associati 1.890 mld per anno, dei quali è computata tuttavia prudenzialmente ai fini di copertura solamente una quota pari a 1.000 mld per anno). Poiché la realizzazione di investimenti aggiuntivi poteva risultare rilevante ai fini della fruizione di entrambe le agevolazioni citate, **la stima di un recupero di gettito per effetto della loro soppressione sconta implicitamente la previsione, a legislazione vigente, della realizzazione di investimenti aggiuntivi da parte delle imprese, che quindi non risultano per intero riconducibili alla legislazione variata.**

In ogni caso, occorre ricordare che l'effetto per il bilancio dello Stato registrato dalla precedente versione dell'agevolazione, che anche nelle stime della RT aveva un costo netto, è risultato di segno negativo, come evidenziato nella *Relazione annuale del Governatore della Banca d'Italia* del 1995⁸ e del 1996⁹. Egualmente il provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1996, nel prorogare per tale anno le misure agevolative di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 357 del 1994, limitatamente alle zone svantaggiate secondo la normativa comunitaria, stimò una perdita di gettito come effetto complessivo delle agevolazioni stesse. Giova, infine, rammentare che lo studio commissionato dal Senato della Repubblica per la valutazione *ex post* degli effetti delle misure fiscali agevolative contenute nell'articolo 3 dell'originaria legge Tremonti, effettuato dalla Società italiana di monitoraggio (SIM), concludeva nel senso che l'effetto delle suddette misure sul bilancio dello Stato era stato di segno negativo¹⁰.

Ciò conferma, avuto riguardo anche al problema metodologico, l'assoluta esigenza, fuori della sessione di bilancio, di tener conto del metodo prudenziale di valutare gli effetti certi e diretti dei provvedimenti, alla luce delle considerazioni esposte in tema di incertezza, aleatorietà e possibile disallineamento temporale tra effetti indiretti positivi ed effetti diretti negativi per misure del tipo considerato. In tale ottica, le norme in questione avrebbero dunque un impatto negativo sui saldi di bilancio, il che richiederebbe una copertura finanziaria *ad hoc* nelle forme previste dall'art. 11-ter, comma 1, della legge n. 468/1978.

* * *

8 Si vedano le pagg. 153-154, in cui tra l'altro si afferma che "nel 1994 l'insieme dei provvedimenti ha determinato oneri limitati ad alcune centinaia di miliardi".

9 Si veda a pag. 152: "In riduzione del gettito hanno invece agito i primi effetti delle misure di detassazione degli utili reinvestiti dalle imprese, adottate nel corso del 1994; secondo valutazioni ufficiali, tali effetti sarebbero quantificabili in circa 2.000 miliardi nel 1995".

10 Si veda a pag. 3: "l'utilizzo del sistema di agevolazioni contenute nella 'legge Tremonti', limitatamente alle disposizioni sul reddito reinvestito, è stato molto più diffuso e intenso del previsto, e di conseguenza maggiore è stato il costo per il bilancio pubblico in termini di perdita di gettito".

Di seguito, vengono segnalate alcune considerazioni particolari riguardo ai criteri di quantificazione utilizzati nella RT, con riferimento alle agevolazioni in questione.

Perdita di gettito associata alla detassazione degli investimenti

Sulla base dei parametri di quantificazione adottati nella RT, si rileva che **la perdita di gettito associata al costo diretto delle agevolazioni**, di cui alla lettera a), **potrebbe manifestare un andamento nel tempo diverso da quello indicato, qualora si tenesse conto della possibilità o meno di usufruire dell'agevolazione oltre il biennio 2001-2002, in relazione ad ipotesi di incapienza fiscale. Tale circostanza non risulta esplicitata né nella RT né direttamente nel testo della disposizione**, che si limita a rinviare - per quanto non espressamente disposto - alle modalità di applicazione dell'incentivo fiscale dettate a suo tempo dall'articolo 3 del decreto-legge 10 giugno 1994, n. 357, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1994, n. 489 (originaria legge Tremonti¹¹).

Sempre con riferimento alla stima della perdita di gettito per effetto degli investimenti agevolabili ai sensi della nuova normativa, occorre sottolineare che **le spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento professionale, comprese quelle per il personale interno** (che - come è noto - non rientravano nel campo di applicazione della prima legge Tremonti), sono state stimate sulla base degli andamenti medi nel quinquennio 1996-2000, apparentemente ignorando la facoltà - espressamente prevista nella norma in commento - di escludere nel computo della media l'anno con la spesa più elevata. A differenza di quanto indicato nella stessa RT con riferimento agli altri investimenti agevolati dalla norma, non si formulano poi valutazioni in ordine all'effetto di

¹¹ V. circolare del Ministero delle finanze n. 181/E del 27/10/1994.

stimolo delle spese in questione associabile alla maggiore convenienza fiscale delle stesse. **Tali circostanze suggeriscono l'eventualità di una sottostima dell'onere riconducibile al costo dell'agevolazione di tali nuove voci di spesa.**

Maggior gettito IRPEF/IRPEG e IRAP per i produttori dei beni strumentali

Merita approfondimento la mancata considerazione - nella stima del maggior gettito di cui alla lettera c), derivante dalla domanda di beni di investimento agevolati dall'incentivo in questione - della possibilità che le agevolazioni vengano utilizzate per l'acquisto di beni strumentali prodotti da imprese estere (importazione di beni strumentali), che ovviamente non danno luogo ad alcun aumento gettito IRPEF/IRPEG e IRAP. **Al riguardo, si osserva che sarebbe stato opportuno stimare ai fini del recupero di gettito una quota di investimenti decurtata rispetto a quelli che complessivamente usufruiranno dell'agevolazione, in relazione ai beni di investimento che presumibilmente verranno acquistati all'estero.**

In relazione specificamente alle stime di maggior gettito IRAP in capo ai soggetti produttori di beni strumentali, si segnala che la RT utilizza - sulla base di dati di fonte Mediobanca - un rapporto valore aggiunto/fatturato del 30%, che viene considerato come valore medio per tutte le imprese. **L'utilizzo di tale parametro di quantificazione non sembra rispondere a un criterio prudenziale nella stima degli effetti positivi indotti dall'agevolazione, tenuto conto che sulla base di dati della stessa fonte il rapporto utile/fatturato delle imprese in utile si situerebbe al 15%.**

Ulteriori effetti IVA sui maggiori beni di consumo prodotti e venduti

Analogamente, nella valutazione degli ulteriori effetti IVA sui maggiori beni di consumo prodotti e venduti, di cui alla lettera e), non si tiene conto della circostanza che una parte della produzione realizzata grazie ai nuovi investimenti agevolati è destinata al mercato estero, per cui la relativa quota di fatturato non dà luogo a maggior gettito IVA. **Nella stima di tali effetti indiretti di maggior gettito sarebbe stato quindi opportuno calcolare, a riduzione degli effetti stessi, la quota corrispondente alle vendite effettuate all'estero (esportazione di beni di consumo), per le quali occorre considerare un'aliquota IVA pari a zero.**

In ogni caso, su tale aspetto la RT non fornisce analiticamente dimostrazione dei criteri e dei parametri di quantificazione utilizzati: appare quindi opportuna un'integrazione.

Sempre con riferimento al maggior gettito IVA derivante dai maggiori beni di consumo prodotti e venduti, occorre esaminare l'andamento in termini di cassa di tali "ulteriori effetti in termini di IVA", che nella RT è stimato identico a quello di competenza. Al riguardo, si sarebbero dovuti tenere presenti i termini previsti per il versamento dell'IVA da parte dei contribuenti in regime mensile e trimestrale, in base ai quali l'introito di competenza dell'ultimo mese dell'anno nonché quello dell'ultimo trimestre avvengono nell'anno successivo; ciò comporta che **le stime di cassa di maggior gettito per gli anni 2001-2003 andrebbero modificate in senso diminutivo, non risultando equivalenti i maggiori incassi in termini di competenza e di cassa.**

Maggior gettito IVA sui beni strumentali venduti

Nella stima degli investimenti attribuibili al settore del credito e delle assicurazioni, nonché ai professionisti¹², si è proceduto incrementando del 2% la stima effettuata per le categorie di contribuenti che avevano usufruito della precedente versione dell'agevolazione Tremonti. In sede di calcolo degli effetti di maggiore IVA di cui alla lettera d), concernente esclusivamente i contribuenti che non possono detrarre l'IVA, quindi essenzialmente banche e assicurazioni (oltre ai soggetti esenti o a regime speciale), la quota di investimenti considerata sale al 15,1%, con ciò attribuendo un peso al settore in questione molto superiore a quello utilizzato nella stima precedentemente indicata. **Sul punto appare opportuno acquisire chiarimenti da parte del Governo.**

Si rinvia, inoltre, alle considerazioni svolte sopra in ordine al diverso andamento del gettito IVA per competenza e per cassa.

Soppressione di precedenti agevolazioni

Con riferimento poi al calcolo del maggior gettito associato alla sospensione della DIT e della "legge Visco", di cui lettera b), e in particolare al recupero di gettito associato all'abolizione della proroga dell'articolo 2, commi 8 e seguenti, della legge n. 133 del 1999, limitatamente alle società di capitali e a tutto il 2001, disposta dall'articolo 6, comma 24, della legge finanziaria 2001 (n. 388 del 2000), relativamente alla maggiore capitalizzazione e ai nuovi investimenti intervenuti successivamente alla data del 30 giugno 2001, si osserva che nella RT il costo della proroga di tali agevolazioni è stimato in lire 3.500 mld, ridotti all'80%, presumibilmente per tener conto esclusivamente delle società di capitali. Ciò conduce a una valutazione di recupero di gettito pari a lire 2.800 mld circa in termini di competenza per il 2001. Si segnala che il costo dell'agevolazione Visco stimato *ex ante* (in sede di relazione tecnica originaria

¹² Tali categorie, come è noto, non erano ammesse al beneficio nella precedente versione dell'agevolazione Tremonti.

della legge n. 133 del 1999) era pari nel complesso a 2.000 mld su base annua, ridotti a 1.600 mld sulla base del peso dell'80% delle società di capitali stimato dalla RT. Ciò significa che il costo delle ulteriori estensioni della portata dell'agevolazione - successivamente intervenute e indicate nella RT - è valutato più del doppio del costo stimato dell'originaria agevolazione.

Al riguardo, si sottolinea che al momento dell'approvazione della proroga non fu effettuata alcuna valutazione governativa ufficiale sul suo costo: la norma deriva dall'approvazione nel ddl finanziaria per il 2001 di un emendamento di iniziativa parlamentare. Dalla lettura degli atti parlamentari risulta che esso ha trovato di fatto copertura nelle maggiori entrate recate da un emendamento precedentemente approvato, concernente il prezzo delle giocate del lotto¹³. **Una tale valutazione sarebbe stata utile per verificare la stima che viene fornita con la RT in esame, che non risulta sufficientemente argomentata.**

In ogni caso, ai fini della valutazione del possibile recupero di gettito associato alla soppressione della cd. legge Visco, una considerazione di ordine fondamentale riguarda **la non totale sovrapposizione della platea di beneficiari di tale agevolazione rispetto a quella dei soggetti interessati alla nuova agevolazione prevista nel provvedimento:** tenuto conto, infatti, delle diverse modalità tecniche di funzionamento dei due istituti e delle diverse connesse valutazioni di convenienza per gli operatori interessati, **sembra opportuno che le stime di recupero di gettito in relazione alla precedente normativa di cui si propone la soppressione siano ispirate a criteri prudenziali.**

Ulteriori considerazioni riguardano l'abolizione dell'agevolazione di cui al punto 6) della tabella A allegata al provvedimento. L'agevolazione in discorso riguarda il regime opzionale, applicabile al reddito d'impresa dichiarato dagli

¹³ Si veda Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Resoconto stenografico*, 19 dicembre 2000 (seduta antimeridiana), in relazione all'emendamento **6.1055 (già 9.3)**.

imprenditori individuali e dalle società in nome collettivo e in accomandita semplice, introdotto dall'articolo 9 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 (legge finanziaria 2001); con la citata norma viene data la possibilità, ai soggetti suddetti, di applicare al reddito d'impresa l'aliquota prevista dall'art. 91 del TUIR (aliquota IRPEG). Tale regime opzionale decorre dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 1° gennaio 2001. Al riguardo la RT originaria di quel provvedimento stimava l'effetto di maggior onere per l'anno 2002 pari a 1025 mld, mentre per l'anno 2003 pari a 610 mld. Tuttavia in sede di approvazione del provvedimento si faceva slittare l'applicazione del regime opzionale all'esercizio 2002; pertanto l'onere stesso slittava in avanti ed andava ad incidere sui saldi di finanza pubblica a decorrere dall'anno 2003.

Il provvedimento in esame prevede la soppressione della suddetta agevolazione; la RT tecnica, con riferimento all'eventuale recupero di gettito, dichiara di non prevederne l'utilizzo a copertura degli oneri recati dal provvedimento in esame e di destinare gli effetti finanziari positivi associati alla soppressione dell'agevolazione a beneficio delle future esigenze di bilancio.

Alla luce di tale affermazione non è chiaro perché le tabelle riassuntive degli effetti del provvedimento, sia in termini di competenza che in termini di cassa, riportino un maggior gettito, seppur di minima entità (per la competenza: 8 mld per il 2001, 53 mld per il 2002 e 2003; per la cassa: 44 mld per il 2002 e 65 mld per il 2003) derivante dall'abolizione dell'agevolazione prevista dall'articolo 9 della citata legge n. 388/2000. Al riguardo, appare opportuno un chiarimento da parte del Governo.

Perdita IRPEF/IRPEG e IRAP per i maggiori ammortamenti dedotti sui nuovi beni strumentali acquistati

Ulteriore aspetto di criticità riguarda la quantificazione degli effetti netti sul gettito IRPEF/IRPEG di cui alla lettera c), che tengono conto anche delle variazioni negative dovute all'incremento degli ammortamenti generati dai maggiori investimenti; al riguardo, **sarebbe necessario acquisire un chiarimento circa la metodologia di determinazione dell'aliquota media di ammortamento**, stimata nella RT pari al 10%: ciò tenuto conto che in diversi settori l'elevato grado di sofisticatezza tecnologica degli investimenti si riflette in una maggiore rapidità di obsolescenza. Inoltre, **sarebbe opportuno un chiarimento sulla mancata considerazione - nelle previsioni di minor gettito - della possibilità da parte del contribuente, in caso di effettività e di convenienza, di applicazione dell'ammortamento anticipato** (in tal caso il dimezzamento della quota di ammortamento dovuta al primo anno di utilizzo del bene implica l'applicazione di un'aliquota in alcuni casi più elevata di quella ordinaria; nei due anni successivi l'aliquota applicabile è pari a 2 volte, o in alcuni casi a 2,5 volte, l'aliquota ordinaria).

Si sottolinea, infine, che **la perdita di gettito IRPEF/IRPEG conseguente ai maggiori ammortamenti si proietta oltre l'anno 2003, mentre la RT si limita ad esporre gli effetti sul gettito di competenza e di cassa solamente fino all'anno 2003. Le stesse considerazioni valgono, altresì, per la perdita di gettito IRAP in relazione ai maggiori ammortamenti dedotti: sulla base delle stesse ipotesi adottate nella RT, la variazione di segno negativo si proietta oltre l'anno 2003.**

Appendice

Alcune considerazioni microeconomiche sulle strategie di investimento delle imprese in un contesto di agevolazione fiscale agli investimenti

Come evidenziato sopra, la metodologia di quantificazione degli effetti finanziari delle misure agevolative utilizzata dalla RT è basata empiricamente sulla valutazione degli effetti *ex post* degli effetti di crescita degli investimenti, ricondotti alle misure introdotte del decreto-legge 10 giugno 1994, n. 357, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1994, n. 489 (c.d. legge Tremonti). La relazione tecnica fa espresso riferimento al medesimo livello di investimenti che – nella precedente versione della norma – sono ricaduti nell’ambito di applicazione della legge: il medesimo “volume complessivo degli investimenti eccedenti la media”. Rivalutata per tener conto della variazione del potere d’acquisto, la stima del volume dei maggiori investimenti agevolati risulta per il primo anno pari a circa 36.330 mld, tenuto conto della vigenza limitata ad un semestre, equivalente ad un ammontare di reddito detassato pari a circa 18.165 mld e ad una perdita di gettito di 6.115 mld, considerando un’aliquota media del 33%. Il ragionamento seguito nell’elaborazione della relazione tecnica trova fondamento nel presupposto che l’anno 1994 “presenta evidenti analogie con quanto dovrebbe verificarsi nel 2001” circa gli andamenti reali dell’economia italiana ed in particolare l’andamento degli investimenti nei primi mesi dell’anno in corso (nella relazione tecnica si fa riferimento ad una stazionarietà degli investimenti e dunque una riduzione degli stessi in termini reali).

Tale analogia del quadro congiunturale non è tuttavia riscontrabile nei dati a consuntivo che riguardano gli andamenti degli investimenti reali. I dati mostrano infatti una flessione degli investimenti rispetto al PIL nel quinquennio

antecedente all'introduzione della originaria versione della Tremonti ed uno scenario di segno opposto nel periodo 1996-2001. Da altra prospettiva, l'ipotesi di stime equivalenti circa gli effetti dell'agevolazione nei diversi scenari indicati presuppone implicitamente che la decisione di investimento dipenda in massima parte dal livello attuale degli investimenti (che risulterebbe - secondo quanto affermato dalla RT - sostanzialmente identica nel 1994 precedentemente alla prima legge Tremonti e nella prima parte del 2001) e non dallo *stock* di capitale accumulato nei periodi precedenti e dalla produttività marginale dell'investimento stesso, come sarebbe ragionevole attendersi considerato che gli investimenti richiedono un arco temporale sufficientemente esteso per la pianificazione, progettazione e realizzazione. Essendo più elevato lo *stock* di capitale nel 2001 rispetto al 1994 è poco verosimile immaginare che dalla stessa disposizione possa originare uno stesso volume di nuovi investimenti (o comunque il medesimo volume complessivo degli investimenti eccedenti la media); sarebbe ragionevole attendersi, viceversa, un volume minore, essendo minore l'utilità marginale associata ad unità aggiuntive di capitale.

In altre parole, pur condividendo il prudentiale atteggiamento definito come "principio di precauzione", nella RT si evidenzia la mancata considerazione di alcune logiche sottese alle strategie di investimento e collegate con i fattori di rigidità di struttura, incremento del rischio e possibile conseguente diminuzione del rendimento del capitale investito.

Più specificatamente, il diverso andamento del mercato degli investimenti (nel quinquennio precedente al 1994 fortemente depresso, a fronte di un *trend* ascendente - con tassi di crescita abbastanza omogenei - nell'intervallo di tempo che va dal 1994 al 2000) suggerisce che, mentre nel 1994-1995 molti imprenditori hanno trovato non solo conveniente, ma anche necessario (per la diminuzione degli investimenti intervenuta nel periodo precedente) sfruttare l'agevolazione Tremonti sui maggiori investimenti, nel 2001-2002 gli stessi operatori potranno non giudicare altrettanto conveniente economicamente

l'incremento degli investimenti, anche se fortemente agevolati mediante l'applicazione del provvedimento in esame. Infatti, occorre considerare che la situazione precedente al 1994 era caratterizzata dall'assenza di misure organiche di agevolazione fiscale degli investimenti, laddove - successivamente all'adozione della prima legge Tremonti - sono state sperimentate con una certa continuità politiche di agevolazione fiscale degli investimenti, a partire dalla stessa proroga della prima Tremonti nel Mezzogiorno, alla introduzione della DIT, alla cd. agevolazione Visco; tale considerazione induce a ritenere che, molto verosimilmente, alcuni imprenditori abbiano già in parte effettuato piani di investimento per sfruttare l'incentivo fornito dalle suddette agevolazioni.

Un ulteriore elemento da considerare è che comunque, nella valutazione circa gli investimenti aggiuntivi, le strategie volte al recupero di competitività delle aziende rispetto a quelle estere inducono a ritenere fondamentale un buon grado di elasticità aziendale (che rappresenta la caratteristica vincente delle piccole e medie imprese italiane), che potrebbe essere in parte ridotto da un irrigidimento della struttura aziendale, conseguente ad investimenti aggiuntivi. Infatti, l'irrigidimento della struttura porta con sé l'incremento del rischio di una minore remunerazione di tutti i fattori della produzione impiegati, con conseguente contrazione del livello di remunerazione del capitale proprio. Questo rischio viene ulteriormente elevato nel caso di copertura del fabbisogno finanziario attraverso l'acquisizione di capitale di terzi, che ha come diretta conseguenza l'incremento della voce di costo dovuta agli interessi passivi su prestiti ottenuti.

Per ultimo giova sottolineare che un'ulteriore variabile presa in considerazione dall'imprenditore che intende effettuare nuovi investimenti è l'incremento della domanda di beni di consumo; laddove non sia ipotizzabile un tale incremento, diviene ancora più difficile immaginare un accrescimento degli investimenti.

CAPO IV
SOPPRESSIONE DI ADEMPIMENTI INUTILI
E SEMPLIFICAZIONE

Articolo 8

*(Soppressione dell'obbligo di numerazione e bollatura
di alcuni libri contabili obbligatori)*

La soppressione di adempimenti disposta dall'articolo in esame, che non risulta considerata dalla RT, comporta effetti finanziari per effetto, da un lato, dell'abolizione dell'obbligo di bollatura e vidimazione del libro giornale e del libro degli inventari e, dall'altro, dell'aumento della tariffa dell'imposta di bollo da applicare alle vidimazioni dei registri per i quali si mantiene l'obbligo della vidimazione: si prevede infatti che la tariffa di cui all'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 642 del 1972 sia raddoppiata (dalle attuali 20.000 alle 40.000 previste dal provvedimento per ogni cento pagine o frazione di cento pagine). **Al riguardo, pur ritenendo ragionevole ipotizzare un effetto compensativo tra le due misure, sarebbe opportuno che il Governo quantificasse specificatamente i flussi di minore e maggiore introito.**

Va da sé, inoltre, che l'abolizione dell'obbligo in discorso potrebbe rendere più difficoltosa l'attività di accertamento e verifica da parte dell'Amministrazione finanziaria, nonostante nella relazione di accompagnamento sia esplicitamente ipotizzata la mancanza di qualunque effetto di tal natura.

CAPO VI
SOPPRESSIONE DELL'IMPOSTA SULLE SUCCESSIONI E
DONAZIONI

Gli articoli da 13 a 17 sopprimono la vigente normativa riguardante l'imposta sulle successioni e donazioni, prevedendo che i trasferimenti di beni e diritti per donazione o altra liberalità tra vivi, compresa la rinuncia pura e semplice, fatti a soggetti diversi dal coniuge, dai parenti in linea retta e dagli altri parenti fino al quarto grado, siano soggetti alle imposte sui trasferimenti ordinariamente applicabili per le operazioni a titolo oneroso, purché il valore della quota spettante a ciascun beneficiario sia superiore all'importo di 350 milioni. Per la parte di valore che eccede tale importo si applica l'aliquota prevista dall'imposta di registro per il corrispondente atto di trasferimento a titolo oneroso.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia di esenzioni, agevolazioni, franchigie e determinazione della base imponibile, già in vigore per l'attuale imposta sulle successioni e donazioni, queste si intendono riferite all'imposta dovuta per gli atti di trasferimento corrispondenti. E' poi previsto l'esonero dalla presentazione al Comune di pertinenza, da parte degli eredi e legatari, della dichiarazione ai fini dell'imposta comunale sugli immobili.

L'articolo 16 contiene disposizioni antielusive con riferimento alla cessione dei valori mobiliari entro i cinque anni dalla effettuazione delle liberalità e per i quali sia applicabile l'imposta sostitutiva di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 461 del 1997. E' inoltre previsto che in caso di trasferimento a titolo di successione per causa di morte o di donazione dell'azienda o del ramo di azienda, con prosecuzione dell'attività di impresa, i beni e le attività cedute sono assunti ai medesimi valori fiscalmente riconosciuti nei confronti del dante causa; quindi tali beni non generano avviamento e/o plusvalenze. Infine è prevista la proroga al 30 giugno 2002 per la registrazione

volontaria delle liberalità indirette e delle donazione fatte all'estero a favore di residenti.

La RT stima le minori entrate come sommatoria dei diversi provvedimenti di esonero o modifica dell'attuale normativa; in particolare, per l'anno 2001 (nell'ipotesi in cui il provvedimento entri in vigore dal 1 settembre c.a. e nel caso in cui le dichiarazioni di successione vengano presentate allo scadere dei sei mesi previsti come termine) la perdita di gettito in termini di competenza è stimata pari a 29 mld; per il 2002 è stimata in 229 mld; per il 2003 la stima è di 310 mld. L'andamento per cassa di tale onere risulta divergente, tenendo conto del lungo lasso di tempo dalla presentazione della dichiarazione (tre anni) concesso agli uffici per la liquidazione dell'imposta: sulla base di tale assunto, l'onere a regime dovrebbe manifestarsi nel 2005, ma la sua entità non viene specificata nella RT, che quantifica l'onere di cassa fino al 2004, anno in cui raggiunge l'entità di 298 mld.

Al riguardo, rilevato che le previsioni di gettito a legislazione vigente, considerato anche il ddl sull'assestamento, sono molto più elevate, incorporando probabilmente gli effetti dell'operatività di meccanismi particolari del settore, in termini di liquidazione e accertamento dell'imposta, **si segnala la mancata previsione di una copertura a regime per l'onere, che risulta di natura permanente**; infatti, a fronte dell'abrogazione definitiva delle imposte di successione e donazione non viene individuata un'idonea copertura di natura permanente delle minori entrate determinate a tale titolo nel bilancio a legislazione vigente.

Nel calcolo dell'onere la RT tiene conto del recupero di gettito associato all'applicazione dell'imposta di registro sugli atti di trasferimento per valori superiori alla franchigia di 350 milioni. Al riguardo, si segnala che la stima si basa sull'individuazione di un'aliquota media dell'imposta di registro - da applicare come indicato sopra ai trasferimenti effettuati con valore superiore alla franchigia prevista (350 ml) - pari all'8% che, applicata su una base imponibile

di 96 mld, genera una maggiore entrata per imposta di registro su donazioni pari a 8 mld di lire. Al riguardo, **sarebbe opportuno che il Governo chiarisse la metodologia attraverso la quale ha stimato l'ammontare della suddetta base imponibile pari a 96 mld; inoltre, occorrerebbero chiarimenti con riferimento alla scelta dell'aliquota media dell'8%, atteso che la vigente tariffa in materia di imposta di registro prevede una serie di aliquote, differenziate in ragione del diverso tipo di trasferimento sottoposto a registrazione, che vanno dal 15% all'1% nonché degli ammontari fissi di imposta.**

Ad una prima analisi, l'utilizzo di un'aliquota media pari all'8% induce a ritenere sovrastimato il gettito derivante dall'applicazione dell'imposta di registro; infatti, tale aliquota è la più elevata dopo quella del 15%, che comunque si applica ai terreni agricoli trasferiti a soggetti non imprenditori agricoli (da notare che in termini di valore e visto l'elevato frazionamento della proprietà terriera tale aliquota genera comunque un gettito piuttosto limitato). Va inoltre considerata l'esistenza di importi fissi della tariffa da applicare ad importi variabili di valore, il che si traduce in un'imposizione fortemente regressiva, che tende ad abbassare l'aliquota media di riferimento. Da ultimo e sempre a sostegno dell'ipotesi in discorso, occorre notare che il contribuente sarà indotto a preferire la situazione per lui più conveniente in termini di imposizione tributaria scegliendo al riguardo quali beni far rientrare nella franchigia e quali sottoporre ad imposta di registro (essendo evidente che egli preferirà sottoporre a tassazione i beni ai quali si applica l'aliquota più bassa).

Altro elemento di perplessità riguarda l'ipotesi, effettuata nella RT, che nessun contribuente presenti la dichiarazione di successione prima dello scadere del termine di sei mesi previsto dalla vigente normativa; da tale assunto deriva la mancata previsione di oneri per la soppressione dell'imposta di successione per l'anno 2001. Al riguardo, l'articolo 17 del

provvedimento in discorso prevede che le disposizioni si applicano alle successioni per causa di morte aperte e alle donazioni fatte successivamente alla data di entrata in vigore del presente provvedimento; utilizzando la già citata ipotesi di entrata in vigore del provvedimento al 1° settembre c.a., **occorrerebbe ipotizzare che almeno una quota di tali dichiarazioni possa esser presentata comunque entro la fine dell'anno**, con ciò dando luogo a un onere per il 2001.

La RT si sofferma poi sugli "effetti secondari" del provvedimento, consistenti nell'inserimento del personale attualmente utilizzato per la liquidazione delle successioni in altre attività, e segnatamente in quella di accertamento tributario: considerando le unità di personale che gradualmente cesserà di essere addetto alle attività inerenti all'imposta di successione e il maggior ricavo medio associato agli accertamenti aggiuntivi, si perviene alla stima di un recupero di gettito annuo che passa dai 40 mld stimati per il 2001 ai 360 mld previsti per il 2005. Al riguardo, **pur rilevandosi che tali effetti positivi sul gettito non sono prudenzialmente considerati ai fini della copertura del provvedimento, è necessario sottolineare che l'inserimento del suddetto personale nelle attività di accertamento risulta solo enunciato nella RT, ma non trova riscontro nelle disposizioni inserite nel provvedimento.** Analoghe considerazioni valgono per i risparmi di spesa quantificati dalla RT (16 mld nel 2002, 35 mld nel 2003, 54 mld nel 2004 e 56 mld nel 2005) in conseguenza del minor costo del lavoro che deriverà dalla mancata assunzione di personale aggiuntivo nella misura corrispondente al recupero di personale indicato: anche a tale riguardo, **pur essendo apprezzabile la mancata considerazione di tali risparmi di spesa ai fini della copertura del provvedimento, si segnala che un effettivo risparmio potrebbe essere quantificato unicamente nell'ipotesi che venisse corrispondentemente ridotto il numero di unità complessivo per il quale è autorizzata l'assunzione in virtù della vigente normativa sulla programmazione degli ingressi nel pubblico impiego.**

Articolo 18

(Copertura finanziaria)

Per l'articolo 18, in tema di copertura finanziaria (cfr. tabella annessa), occorre preliminarmente richiamare le considerazioni già esposte **sui due problemi di fondo illustrati in merito agli articoli 4 e 5: da un lato, la inclusione, nel calcolo della copertura di oneri certi (effetti diretti), di risorse incerte (effetti indiretti); dall'altro, la problematicità di stimare nulla la variazione del tasso di crescita per il 2001 degli investimenti in termini reali in assenza di interventi agevolativi.**

A parte poi il problema già illustrato dell'indicazione dell'onere a regime in relazione alla soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni, va in merito aggiunto che nella clausola di copertura andrebbe evidenziato anche l'onere di 29 mld per il 2001 e 106 mld per il 2002 derivanti al medesimo titolo, con il corrispondente richiamo nella parte della norma riferita al versamento netto in tesoreria.

Inoltre va sottolineato che - come evidenziato sopra - **gli effetti finanziari di segno negativo riconducibili alle norme di cui ai citati articoli 4 e 5 si proiettano oltre l'esercizio 2003 e che essi dovrebbero essere considerati, oltre che nella RT, nella clausola di copertura.**

Al di là degli aspetti quantitativi, l'articolo apre il campo poi anche a considerazioni attinenti alla tecnica contabile. In base alla norma, infatti, gli oneri previsti per il 2003 e 2004 vengono coperti con le risorse derivanti nel complesso dal provvedimento per gli anni 2001 e 2002, mediante assegnazione delle medesime disponibilità ad una apposita contabilità speciale, per essere riversate all'entrata negli anni in cui emerge l'onere da coprire.

Si tratta di una tecnica che non può che suscitare altrettanto forti perplessità, per la sostanziale sottrazione di fondi all'ordinaria gestione di bilancio e contestuale costituzione di fatto di una nuova gestione fuori bilancio,

nei suoi aspetti formali non più consentita dall'ordinamento e grazie alla quale diventa consentito spostare fondi tra esercizi diversi.

Per gli aspetti formali, infatti, va ricordato che in base all'art. 5 della legge di contabilità (468/78), i principi di **universalità** (in base al quale tutte le entrate e tutte le spese debbono essere iscritte in bilancio) e **unità** del bilancio costituiscono, insieme a quello di integrità, che qui non rileva, principi attuativi dell'articolo 81 della Costituzione (comma 1 dell'art. 5 in questione). Di conseguenza, è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati dalla legge di riordino complessivo della materia, che è stata la legge n. 559 del 1993 (comma 3 del medesimo articolo 5). Non casualmente tale ultima legge, nel sostituire la precedente versione dell'articolo 5 in parola, spostò (comma 3) il riferimento all'elemento derogatorio rispetto al divieto generale di gestire fuori bilancio risorse finanziarie pubbliche, dalla fattispecie legislativa generale alla legge di riordino complessivo della materia, ossia alla stessa legge n. 559 richiamata, con ciò escludendo la possibilità di prevedere *de futuro* nuove gestioni fuori bilancio, proprio in quanto contestualmente il nuovo comma 1 dell'articolo 5 in questione riconduceva ai profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione i suddetti principi di integrità, universalità ed unità del bilancio dello Stato. Le stesse considerazioni valgono anche per una gestione fuori bilancio di fatto. Si ricorda inoltre che tali tecniche di gestione di fondi pubblici hanno sempre fatto sorgere problemi di mancato rispetto del principio di **annualità** del bilancio (art. 81, comma 1).

Fermo rimanendo dunque che l'ordinamento non consente di accantonare risorse al di fuori del quadro generale del bilancio, va peraltro osservato che la soluzione tecnica alternativa - consistente nel creare per le stesse finalità un fondo in bilancio e per la quale vi sono numerosi e recenti precedenti¹⁴ - appare *prima facie* meno lontana dal sistema, in quanto tale da superare gli inconvenienti segnalati rispetto all'articolo 5 della legge n. 468 del 1978, pur continuando però ad incontrare obiezioni in riferimento al citato principio costituzionale dell'annualità di bilancio,

forse in maniera ancor più evidente e diretta della soluzione proposta dal governo, che comunque pone problemi sotto tale profilo. Si tratta notoriamente di **un principio che non consente di utilizzare a scorrimento tra esercizi i mezzi di bilancio**, se non nelle ipotesi previste dall'ordinamento contabile e che essenzialmente fanno riferimento all'istituto dei residui, sia attivi che passivi, istituto però che riguarda il passaggio dalle previsioni di competenza a quelle di cassa nella gestione del bilancio, non l'accantonamento di somme per riassegnarle in esercizi successivi. E' abbastanza ininfluenza sotto tale riguardo il fatto che le risorse vengano gestite all'interno (con un fondo) o all'esterno (in tesoreria) del bilancio.

Un ultimo problema su cui il Governo potrebbe fornire chiarimenti è la rilevanza quantitativa del meccanismo di riassegnazione di cui all'articolo 18 sull'entità dell'indebitamento netto del conto della pubblica amministrazione degli esercizi interessati, specificando al riguardo i passaggi correttivi nella costruzione di

¹⁴ Es. art. 1, comma 1, lettera c), della legge n. 133 del 1999 o lo stesso art. 5 della legge finanziaria 2001, su cui confluiscono le entrate di cui all'art.1 del presente provvedimento.

quest'ultimo a partire dal fabbisogno del settore pubblico. Ciò anche in quanto va stimato se, riassegnandosi in esercizi futuri *surplus* precedenti, non si introduca un problema di aleatorietà nelle previsioni nonché negli stessi consuntivi delle grandezze complessive di finanza pubblica.

Ritornando ora alla tecnica dell'utilizzo dello strumento della contabilità speciale, è opportuno ricordare che esso è riferito generalmente ad operazioni estranee al bilancio che il tesoro realizza mediante le sezioni di tesoreria provinciale per attività di riscossione e pagamento di somme per conto di amministrazioni, enti o funzionari, i quali, in quanto intestatari dei relativi conti, ne utilizzano le disponibilità attraverso l'emissione di appositi titoli di spesa. Tali operazioni sono contabilizzate separatamente dalla gestione del bilancio e non incidono ovviamente sui saldi relativi a quest'ultimo, anche se ciò accade annualmente a livello di fabbisogno.

Si tratta dunque di un quadro operativo le cui finalità sembrano di tipo diverso rispetto a quelle del meccanismo di cui all'articolo 18 in questione.

EFFETTI FINANZIARI DEL
PROVVEDIMENTO (*)

	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Emersione economia sommersa	7.200	9.900	12.600	0	0
Concordato anni pregressi	9.702	0	0	0	0
Oneri pensionistici	0	-50	-100	-150	0
Totale effetti Titolo I	<i>16.902</i>	<i>9.850</i>	<i>12.500</i>	<i>-150</i>	<i>-</i>
Incentivi fiscali investimenti	1.915	5.129	-2.245	0	0
Riorganizzazione Amm. Finanz.	1.000	0	0	0	0
Aboliz. Imposta success/donaz	-29	-106	-224	-298	0
Effetti secondari aboliz. Imposta	0	40	160	280	360
Risparmio costo del lavoro	0	16	35	54	56
Differimento versamenti	0	-90	0	0	0
Totale effetti Titoli II-VI	<i>2.886</i>	<i>4.989</i>	<i>-2.274</i>	<i>36</i>	<i>416</i>
Clausola di copertura	<i>0</i>	<i>-90</i>	<i>-2.469</i>	<i>-298</i>	<i>0</i>

(*) Sono evidenziati in neretto gli
effetti finanziari indicati nella RT del
provvedimento
e considerati nella clausola di
copertura