



----- CORTE DEI CONTI -----  
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**Rapporto 2019 sul coordinamento  
della finanza pubblica**



Tali andamenti ben rappresentano, come è stato sottolineato anche nel passato dalla Corte, la stringenza dei vincoli già incorporati nel quadro tendenziale a fronte delle nuove necessità, e le difficoltà che si pongono alla definizione di ulteriori revisioni della spesa. Una condizione che rende più urgente, anche in relazione al riavvio di una nuova stagione contrattuale e di nuove assunzioni nel settore pubblico, l'esame di quali funzioni si ritiene debbano essere garantite a livello locale, evitando che ad esse corrisponda per i cittadini un esercizio di un diritto privo di contenuto effettivo.

## IL QUADRO PROGRAMMATICO

**21.** A fronte del nuovo quadro tendenziale che comporta un consistente incremento della stima di indebitamento netto, il DEF indica due linee di intervento da assumere nell'immediato, rinviando alla legge di bilancio per ciò che riguarda l'eventuale sostituzione delle rilevanti clausole di salvaguardia incidenti sull'IVA e aggiustamenti ulteriori per gli anni successivi al 2020.

Già scontata nel tendenziale la riduzione di 2 miliardi relativi alle spese delle Amministrazioni centrali rese indisponibili in legge di bilancio, si punta a imprimere un impulso alla crescita con misure di stimolo agli investimenti privati e delle Amministrazioni territoriali e di snellimento delle procedure di approvazione delle opere pubbliche con i due provvedimenti, il DL 'Crescita' e DL 'Sblocca Cantieri'. L'impatto complessivo sulla crescita dei due decreti viene stimato in 0,1 punti percentuali di Pil nel 2019: la crescita del Pil nello scenario programmatico passa dall'1,1 all'1,2 per cento in termini nominali.

Per quanto riguarda il successivo triennio, lo scenario programmatico conferma la legislazione vigente in materia fiscale nell'attesa di definire nel corso dei prossimi mesi, nella Nota di aggiornamento del DEF, eventuali misure alternative e/o un programma di revisione della spesa pubblica. Ciò potrà incidere sul livello della pressione fiscale che, nel 2020 sale al 42,7 per cento, dal 42 del 2019, per scendere solo a fine periodo al 42,5.

Si prevedono, inoltre, maggiori investimenti pubblici in confronto al tendenziale.

Per la copertura delle maggiori occorrenze per le politiche invariate (tra cui i rinnovi contrattuali), per i maggiori investimenti (previsti raggiungere il 2,6 per cento del Prodotto negli anni terminali della previsione) e per il miglioramento dei saldi vengono previste ulteriori riduzioni di spesa corrente e maggiori entrate, soprattutto dalla lotta all'evasione, ma senza specificarne al momento né il *quantum*, né le modalità.

L'indebitamento netto nel quadro programmatico scenderebbe al 2,1 per cento nel 2020 e quindi all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022.

Un percorso impegnativo, soprattutto se, come negli ultimi anni, si punta ad una piena eliminazione delle clausole di salvaguardia. Si tratterebbe infatti di muovere da un disavanzo tendenziale effettivo del 3,2 per cento nel 2020 e del 3,4 per cento nel 2021 e 2022, individuando misure per poco meno di 21 miliardi nel 2020 e 29 e 36 miliardi nel biennio successivo, oltre a quelle necessarie a soddisfare le ulteriori esigenze programmate.

## IL PERCORSO PROGRAMMATICO

	2019	2020	2021	2022
Indebitamento netto tendenziale (a)	-42,1	-35,9	-34,1	-36,3
% del PIL	-2,37	-1,97	-1,82	-1,89
Clausole (b)		23,1	28,8	28,8
% del PIL		1,27	1,54	1,50
Indebitamento tendenziale effettivo c = (a-b)	-42,1	-59,0	-62,8	-65,0
% del PIL	-2,37	-3,24	-3,36	-3,40
Indebitamento programmatico (d)	-42,1	-38,4	-33,8	-28,8
% del PIL	-2,37	-2,10	-1,80	-1,50
correzione netta (*) = (c - d)	0,0	-20,6	-29,1	-36,2
% del PIL		-1,13	-1,55	-1,89

(\*) *l'importo netto della correzione beneficia nella legislazione vigente della clausola di incremento dell'IVA e delle accise, nell'attesa della definizione di misure alternative. Va altresì notato che nella correzione non sono considerate le risorse necessarie a politiche invariate stimate nel Def2019 pari a 2,7 miliardi nel 2020, 5,2 miliardi nel 2021 e 7,8 miliardi nel 2022*

per memoria

PIL nominale 1.777,9 1.823,3 1.868,9 1.914,5

PIL nominale programmatico 1.778,6 1.828,4 1.875,5 1.918,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2019

**22.** Nel DEF si compie quindi una scelta di rinvio nella definizione dei contenuti effettivi della manovra, e ciò desta perplessità, sia per la portata degli interventi che si profilano, sia per l'incertezza che si determina nelle scelte degli operatori economici, famiglie e imprese, che da tagli di spesa o aumenti di entrata vengono necessariamente interessati. Si rammenta al riguardo che, proprio a questo fine e per muovere verso una più ordinata gestione del bilancio, la legge n. 196 ha previsto una definizione della *spending review* per tutti i livelli di governo già nel DEF, onde consentire per tempo l'individuazione delle misure da inserire in legge di bilancio.

Va, poi, considerato che tale impostazione deve essere letta alla luce di un quadro tendenziale che sconta già un profilo di riduzione significativo della spesa corrente primaria al netto di quella per prestazioni sociali: essa si riduce di oltre un punto di Pil nell'orizzonte della previsione. Di qui, i ridotti spazi di manovra per importanti settori dei servizi ai cittadini, i limitati margini per il rispetto degli Accordi europei e, soprattutto, per il riassorbimento del debito che, più di ogni altro elemento, continua a condizionare le scelte di bilancio del Paese.

**23.** Oltre alla razionalizzazione e alla selezione della spesa corrente, nel DEF 2019 si ribadisce l'esigenza di operare una revisione delle agevolazioni fiscali sia come contributo per neutralizzare l'aumento dell'IVA previsto con la clausola, sia per

consentire il taglio delle aliquote d'imposta rispondendo anche all'obiettivo di stimolare la crescita.

Un intervento in materia, pur necessario, si presenta complesso e denso di effetti diretti ed indiretti stante il rilievo che le spese fiscali hanno nell'assetto dei principali tributi. In assenza di un'organica revisione della disciplina fiscale, non appare agevole ipotizzare, inoltre, risultati finanziariamente significativi in termini di risorse liberate. Una specifica riflessione andrebbe fatta anche sul regime delle aliquote IVA ridotte attualmente del tutto escluse dal novero delle spese fiscali.

#### RIQUADRO 2 – LE SPESE FISCALI

Da tempo il tema della revisione delle c.d. 'spese fiscali' viene indicato come una delle principali azioni da attuare nell'ambito dei necessari interventi di politica fiscale.

Sul piano normativo va ricordato che con l'art. 4 della legge n. 23 del 2014, recante la delega per la revisione del sistema fiscale, era stata prevista, oltre che la predisposizione, anche a cura di un'apposita commissione tecnica, di un rapporto annuale sulle spese fiscali allegato al disegno di legge di bilancio, l'adozione di norme "dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione, ferma restando la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica".

Con il decreto legislativo n. 160 del 2015 è stata data solo parziale attuazione alla delega, definendo la nozione di spesa fiscale ("qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore"), individuando i contenuti del rapporto annuale sulle spese fiscali, che costituisce allegato allo stato di previsione dell'entrata, istituzionalizzando la commissione tecnica e disciplinandone la composizione e il funzionamento e, infine, prevedendo che la Nota di aggiornamento al DEF sia corredata da un rapporto programmatico degli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali.

Pur avendo il legislatore delegato individuato nella manovra annuale di finanza pubblica la sede propria per procedere agli interventi in materia di revisione delle agevolazioni, finora tali interventi non hanno avuto concretamente corso.

Va tenuto presente, infatti, che nel Rapporto programmatico sugli interventi in tema di *tax expenditures* allegato alla Nota di aggiornamento al DEF 2018, come già nel precedente Rapporto programmatico 2017, non sono stati indicati né gli interventi che il Governo intende attuare, né le specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma delle misure in vigore da cinque anni.

Le linee programmatiche in tema di *tax expenditures* adottate nel settembre 2018, pur riaffermando la necessità di un riordino e di una razionalizzazione delle spese fiscali, anche per fare chiarezza e aumentare la trasparenza sui beneficiari e sugli scopi perseguiti, in concreto si limitano a prospettare due possibili linee di intervento. Da un lato la revisione delle agevolazioni potrebbe essere collegata "ad un potenziamento mirato di deduzioni e detrazioni a favore della famiglia e del lavoro"; dall'altro, in attesa di una riforma fiscale più strutturale, potrebbero essere operati interventi di carattere orizzontale, "che permettano di razionalizzare l'intero complesso delle spese fiscali, ridurre la portata quantitativa ed eliminare comunque il loro impatto più evidente sull'efficienza e la trasparenza del sistema tributario".

Più recentemente, il DEF 2019, nell'indicare il taglio delle aliquote d'imposta quale misura che favorirà la crescita dell'economia e, quindi, del gettito fiscale, ribadisce, insieme all'esigenza di revisione della spesa corrente, anche la necessità di una revisione delle agevolazioni fiscali, collocando temporalmente un primo pacchetto di misure nella legge di bilancio per il 2020.

In sostanza può dirsi che finora, nonostante le analisi effettuate dall'apposita Commissione tecnica, i dichiarati propositi di intervento in materia si caratterizzano per la loro assoluta genericità e indeterminatazza.

Sul piano metodologico va ricordato come la Commissione ministeriale abbia escluso dalla nozione di spesa fiscale le disposizioni di natura agevolativa che costituiscono una caratteristica strutturale del tributo, definendone il suo assetto “normale”. Soltanto quando la misura costituisca una deviazione dalla norma essa viene qualificata spesa fiscale. Discende da ciò la scelta di non includere nel novero delle agevolazioni istituti quali le detrazioni per spese di produzione previste per i redditi di lavoro dipendente e di pensione, le detrazioni per i familiari a carico, le imposte sostitutive sui redditi di capitale, nel settore dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche. Parimenti, ritenute escluse dalla nozione di *tax expenditures* sono state le disposizioni in materia di Ace (poi abrogate dalla legge di bilancio 2019) e di *Participation exemption* nel settore dell'IRES. Ancora, in materia di IVA non sono state considerate spese fiscali le aliquote ridotte, nonché le norme agevolative derivanti da obblighi comunitari.

È evidente come il perimetro delle misure qualificabili spese fiscali sia fortemente condizionato dai criteri metodologici adottati in ambito tecnico, basti pensare che il censimento delle *tax expenditures* completato nel 2011 dall'apposito gruppo di lavoro “Ceriani” aveva individuato 720 misure, per un impatto finanziario valutato in 254 miliardi di euro (secondo il modello SHS). In questa sede non possono sottacersi, comunque, perplessità in ordine all'esclusione di alcune fattispecie dal novero delle agevolazioni, in particolare dell'intero complesso delle aliquote IVA ridotte. Si pensi, per fare un esempio, all'aliquota IVA al 4 per cento applicata alle cessioni di quotidiani e periodici, la cui finalità agevolativa risulta evidente. In materia di agevolazioni IVA andrebbe, peraltro, tenuto presente che sussistono nell'Unione europea casi di stati membri che applicano un'unica aliquota IVA (Danimarca) e che attualmente sei stati adottano una sola aliquota ridotta. Sotto tale profilo, dunque, appare arduo non considerare agevolazioni genericamente tutte le aliquote IVA ridotte in vigore.

Andrebbe, comunque, valutata l'opportunità di una estensione della ricognizione, con separata evidenza, di quelle fattispecie che, pur non ritenendosi opportuno qualificare spesa fiscale, costituiscano trattamenti derogativi all'assetto ordinario del tributo.

Osservando, sia pure in termini generali, gli istituti agevolativi attualmente individuati, va ricordato come, secondo quanto riportato nel suddetto Rapporto programmatico 2018, che attinge al coevo Rapporto sulle spese fiscali 2018, le misure censite sono 466, per un ammontare complessivo di quasi 55 miliardi di euro su base annua (2019). Il 65,5 per cento delle misure riguarda l'IRPEF e il 9,7 per cento attiene alle Imposte di bollo, registro e ipocatastali. In termini di rilevanza finanziaria va segnalato che, con riferimento all'anno 2018, 120 misure comportano oneri inferiori ai 10 milioni di euro, 22 misure implicano effetti di trascurabile entità e ben 152 misure, numero questo davvero preoccupante, risultano di impatto finanziario non quantificabile. Soltanto 14 misure, delle quali 8 nel settore dell'IRPEF, comportano oneri annuali superiori al miliardo di euro ciascuna.

Quanto ai beneficiari coinvolti, il loro numero è estremamente differenziato, con una relativa correlazione tra i contribuenti direttamente interessati e l'ammontare della spesa per il bilancio pubblico. Naturalmente del tutto prevalente è il numero dei soggetti interessati alle detrazioni il cui impatto finanziario costituisce mediamente nel triennio il 27,7 per cento del totale delle agevolazioni censite dal Rapporto.

Va, comunque, rilevato come, nonostante l'ormai da tempo ribadita esigenza di riordino e di sistematizzazione delle spese fiscali, non siano mancati anche negli anni più recenti interventi agevolativi di rilevante entità che hanno introdotto ulteriori elementi di asistematicità nell'ordinamento fiscale. Ci si riferisce, in particolare, ai diversi regimi forfetari-sostitutivi previsti ai fini dell'IRPEF e dei tributi connessi per i redditi di impresa e di lavoro autonomo e per i redditi da locazione di immobili ad uso commerciale.

In definitiva, occorre sottolineare come il pur necessario intervento in materia di spese fiscali si presenti complesso ed estremamente denso di effetti diretti ed indiretti, stante il rilievo che le spese fiscali hanno in particolar modo nell'assetto dei principali tributi. Basti pensare al bonus degli 80 euro d'imposta per chi ha redditi di lavoro fino a 26 mila euro, alle detrazioni per spese mediche e a quelle per ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico e, ove dovessero essere almeno parzialmente qualificate agevolazioni, alle aliquote ridotte nell'IVA.

TAVOLA RQ2.1

Tributo	Classi di costo in termini di gettito - anno 2019												
	<10	10-20	20-50	50-100	100-300	300-1mld	>1 mld	Effetti di trascurabile entità	Non quantificabile	Stima già compresa in altra misura	Totale complessivo	Frequenze beneficiari (valori in migliaia)	Ammontare 2019 (in milioni di euro)
IRPEF	44	7	11	13	9	13	7	4	28	6	142	111.518	- 39.298,8
IRES	16	3	4	3	3	0	0	7	9	8	53	179	- 457,3
IRPEF/IRES	11	4	4	3	2	1	2	3	4	15	49	4.162	- 4.855,9
IVA	11	3	3	0	2	3		4	42	0	68	1.017	- 1.850,4
IMPOSTE DI REGISTRO, DI BOLLO E IPOCASTATALI	20	4	0	0	2	3	2	0	40	2	73	10.225	- 5.678,9
IMPOSTE SUDONAZIONE SUCCESIONI	6	0	0	0	0	0	0	1	2	0	9		- 13,1
IMPOSTA SOSTITUTIVA	6	2	1	1	3	0	1	2	4	0	20	2.719	- 1.925,6
ACCISA	12	4	1	3	1	2	1	0	12	1	37		- 3.513,4
CREDITO D'IMPOSTA	15	3	5	0	6	1	1	4	1	6	42	26	- 3.415,7
ALTRO	7	0	1	1	0	0	0	0	10	1	20	377	- 100,0
<b>TOTALE</b>	<b>148</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>25</b>	<b>152</b>	<b>39</b>	<b>513</b>	<b>130.222</b>	<b>-61.109,1</b>

  

Frequenze beneficiari (valori in migliaia)	883	947	2.072	4.087	20.759	19.789	81.685	0	N.D.	N.D.	130.222
Ammontare 2019 (in milioni di euro)	-380,2	-388,9	-841,8	-1.539,0	-4.431,3	-11.995,3	-41.532,7	N.D.	N.D.	N.D.	-61.109,1

Nota: nella variabile "frequenze beneficiari" c'è un effetto ripetizione, dovuto a fatto che ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.

Appare, pertanto, non agevole ipotizzare il conseguimento di risultati finanziariamente significativi in termini di risorse liberate e privi di effetti negativi per il complessivo funzionamento del sistema, in assenza di un'organica revisione della disciplina fiscale dei principali tributi. Si pensi alla varietà dei regimi sostitutivi previsti per le imposte sui redditi, che hanno oggi sempre più trasformato l'IRPEF, da originaria imposta generale sui redditi delle persone fisiche (con le relative addizionali), in sostanziale Imposta sui redditi di lavoro dipendente e di pensione. O anche alla disciplina delle agevolazioni "prima casa" e "abitazione principale" previste nei settori dell'imposizione erariale (diretta e indiretta) e locale, una cui rimodulazione si potrebbe riflettere sull'andamento del mercato immobiliare e delle attività edilizie.

Una specifica riflessione andrebbe fatta anche sul regime delle aliquote IVA ridotte, attualmente del tutto escluse dal novero delle spese fiscali, tenendo presente che un loro superamento, sia pure solo parziale, pur riflettendosi sui livelli dei consumi e della produzione nei diversi settori interessati, potrebbe indurre una maggiore efficienza nel sistema e, molto probabilmente, comportare anche una riduzione dell'evasione presente nelle attività intermedie legata ai differenziali di aliquota.

L'auspicio è, dunque, quello che i futuri interventi sulle spese fiscali si inseriscano, per quanto possibile, in un più organico e generale disegno riformatore del sistema, concorrendo a rafforzarne le caratteristiche di equità, di razionalità e di neutralità che lo stesso deve avere e che nell'attuale ordinamento risultano non poco compromesse per effetto degli innumerevoli interventi disorganici che si sono susseguiti dopo la riforma fiscale degli anni Settanta del secolo scorso.

**24.** Sul fronte degli strumenti da individuare per ridurre l'impatto delle clausole e proseguire nel percorso di riduzione del carico fiscale, un ruolo di rilievo è riservato alle misure di riduzione della evasione ed elusione fiscale.

Il DEF conferma l'intendimento di concentrare l'azione di recupero fiscale sull'uso delle nuove tecnologie e, segnatamente, sull'introduzione della fatturazione elettronica, già operativa dall'inizio del 2019, e sulla memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi (che sarà avviata dal 1° luglio prossimo per le imprese con volume d'affari superiore a 400.000 euro e dal 1° gennaio 2020 per le altre imprese).

Una scelta condivisibile per pervenire ad un sensibile ridimensionamento del fenomeno ma che si deve basare su un quadro normativo coerente e strumenti adeguati.

**RIQUADRO 3 – CONTRADDIZIONI E OPPORTUNITÀ DALLA LOTTA ALL’EVASIONE**

È ben noto come la dimensione dell’evasione fiscale in Italia raggiunga livelli non comparabili con quelli degli altri Paesi sviluppati. Nella sconcertante classifica del *tax gap* stimato per l’IVA, la Commissione europea per il 2016 colloca l’Italia al terzo poco onorevole posto della graduatoria, preceduta soltanto dalla Romania e dalla Grecia, con un valore di 25,90 contro una media dei 28 stati dell’Unione del 12,3 e un valore mediano del 9,9.

Analoghi risultati su base comparativa si traggono per il settore dell’imposizione sul reddito.

TAVOLA RQ3.1

Stati Membri	2015				2016				VAT Gap
	Revenues	VTTL*	VAT Gap	VAT Gap (%)	Revenues	VTTL*	VAT Gap	VAT Gap (%)	
BE	27.578	30.906	3.329	10,77	28.722	31.801	3.079	9,68	-1,09
BG	4.059	5.117	1.058	20,67	4.417	5.110	693	13,56	-7,11
CZ	12.382	14.903	2.521	16,92	13.091	15.256	2.165	14,19	-2,73
DK	25.493	28.546	3.054	10,70	26.519	28.985	2.466	8,51	-2,19
DE	211.616	236.322	24.706	10,45	218.784	241.463	22.679	9,39	-1,06
EE	1.873	1.999	127	6,33	1.974	2.118	144	6,78	0,44
IE	11.955	13.375	1.419	1061,00	12.826	14.436	1.610	11,15	0,54
EL	12.885	18.243	5.358	29,37	14.333	20.249	5.916	29,22	-0,15
ES	68.601	71.498	2.897	4,05	70.591	72.557	1.966	2,71	-1,34
FR	151.680	171.547	19.867	11,58	154.430	175.326	20.896	11,92	0,34
HR	5.690	5.941	251	4,22	6.016	6.086	70	1,15	-3,07
IT	101.061	136.814	35.753	26,13	102.957	138.945	35.988	25,90	-0,23
CY	1.517	1.690	174	10,28	1.664	1.746	83	4,73	-5,55
LV	1.876	2.265	389	17,17	2.032	2.290	258	11,27	-5,90
LT	2.888	3.880	992	25,57	3.026	4.009	983	24,52	-1,05
LU	3.442	3.523	80	2,28	3.416	3.445	29	0,85	-1,43
HU	10.669	12.611	1.943	15,40	10.587	12.216	1.629	13,33	-2,07
MT	684	708	24	3,42	729	749	20	2,71	-0,71
NL	44.879	49.584	4.705	9,49	48.557	50.581	2.024	4,00	-5,49
AT	26.247	28.529	2.282	8,00	27.300	29.449	2.149	7,30	-0,70
PL	30.075	39.727	9.652	24,30	30.479	38.483	8.004	20,80	-3,50
PT	15.368	17.640	2.272	12,88	15.770	17.554	1.784	1,02	-2,72
RO	12.939	19.747	6.808	34,48	10.968	17.105	6.137	35,88	1,40
SI	3.218	3.507	289	8,24	3.315	3.604	290	8,04	-0,20
SK	5.420	7.664	2.243	29,27	5.420	7.292	1.872	25,68	-3,60
FI	18.974	20.379	1.405	6,89	19.694	21.401	1.707	7,98	1,08
SE	40.501	41.975	1.474	3,51	42.770	43.236	465	1,08	-2,43
UK	182.152	204.752	22.600	11,04	166.866	188.906	22.040	11,67	0,63
Total EU-28	1.035.722	1.193.392	157.672	<b>13,2</b>	1.047.253	1.194.398	147.146	<b>12,3</b>	
Median				<b>10,7</b>				<b>9,9</b>	

\* VAT Total Tax Liability, VAT (Value Added Tax)

È del tutto ovvio, pertanto, che con un tale livello di evasione e nonostante un sistema fiscale non dissimile da quello adottato dai principali Paesi sviluppati, l’azione di contrasto dell’evasione fiscale debba costituire un elemento centrale nella complessiva strategia di salvaguardia dei conti pubblici e di rilancio dell’economia attraverso la riduzione del carico fiscale. In tal senso, del resto, si è espresso anche il DEF 2019, nella considerazione che l’elevato carico fiscale e lo scarso adempimento tributario continuano a frenare la crescita economica.

È indubbio, pertanto, come la dimensione dell’evasione fiscale costituisca per il nostro Paese un grave problema. Ma proprio per questo, per la sua abnorme dimensione finanziaria attuale, la sua progressiva riduzione può costituire una grande opportunità, mettendo a disposizione della finanza pubblica nuove, ingenti risorse tali da consentire l’auspicata riduzione delle aliquote fiscali e, attraverso di essa, contribuire in modo determinante al rilancio dei consumi, alla crescita dell’occupazione e allo sviluppo complessivo del sistema economico.

Le strategie attraverso le quali realizzare l’obiettivo della riduzione dell’evasione sono ormai ben note. Esse vanno dall’ampio uso delle tecnologie, in chiave soprattutto preventiva e persuasiva e non solo ai fini dei controlli successivi, alle misure volte a far emergere spontaneamente le basi imponibili, fino a una più equilibrata e razionale disciplina delle conseguenze che derivano dall’inadempimento degli obblighi di legge, oggi troppo spesso interpretati da una parte dei

contribuenti in chiave meramente esortativa piuttosto che di vera e propria violazione delle regole.

Quanto all'impiego delle nuove tecnologie, la strada intrapresa negli ultimi anni dal legislatore prevede l'introduzione della fatturazione elettronica, già operativa dall'inizio del 2019, e la memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi (che sarà avviata dal 1° luglio prossimo per le imprese con volume d'affari superiore a 400.000 euro e dal 1° gennaio 2020 per le altre imprese).

Si tratta di una scelta, già condivisa dalla Corte, che può portare a un sensibile ridimensionamento del fenomeno evasivo<sup>5</sup>.

Vanno, tuttavia, segnalati i rischi che l'attuale impianto normativo presenta per l'efficace funzionamento di un sistema finalizzato alla prevenzione e repressione basato su tali misure. In primo luogo, non può essere ignorato come l'estensione del regime forfetario fino a 65.000 euro di ricavi e compensi introdotto dal gennaio del 2019, oltre agli altri effetti negativi che anche la Corte ha nel recente passato sottolineato<sup>6</sup>, rechi un vulnus al sistema di contrasto dell'evasione incentrato sulla fatturazione elettronica per almeno tre ordini di ragioni. Anzitutto, per effetto dell'esonero dalla fatturazione elettronica attiva dei soggetti in regime forfetario si è determinata una vasta zona d'ombra nel sistema appena avviato, data la numerosità dei contribuenti interessati, basti pensare che, secondo i dati diffusi dal MEF, il 53 per cento delle nuove partite IVA sceglie il regime forfetario e che il numero di soggetti ricompresi in tale regime ha ormai raggiunto quasi i due milioni e si avvia a costituire la parte maggioritaria di coloro che svolgono attività indipendenti in forma individuale. In secondo luogo, perché l'obiettivo di collocarsi e permanere entro il limite stabilito per il regime forfetario potrebbe determinare un ulteriore incentivo al nero o, comunque, indurre a un rinvio del momento di contabilizzazione di ricavi e compensi. In terzo luogo, perché per il soggetto rientrante in tale regime verrebbe meno l'interesse a documentare le componenti passive del reddito, beneficiando egli di un abbattimento forfetario che prescinde dall'effettività dell'onere sostenuto.

Né convincente appare l'obiezione di chi rileva come l'esclusione dei forfetari dalla fatturazione elettronica sia conseguente all'autorizzazione accordata in sede comunitaria, se si considera che la stessa è stata riferita a una soglia di ricavi e compensi di gran lunga inferiore a quella poi stabilita dal legislatore nazionale.

Quanto all'obbligo di contabilizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, della quale, come ricordato, è prevista l'attivazione dal prossimo luglio per le imprese con ricavi superiori a 400 mila euro e dal gennaio 2020 per la generalità delle altre imprese, la Corte ha già messo in evidenza due profili di decisivo rilievo. Da un lato, va avvertita la necessità che il processo di telematizzazione non subisca rinvii e venga confermato il calendario di attivazione già previsto e ribadito nel DEF. Dall'altro, va mantenuta, superando prevedibili sollecitazioni, l'inclusione delle imprese in regime forfetario nell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi dal prossimo gennaio.

Tale inclusione è del tutto coerente con il sistema previgente, che obbligava alla certificazione dei corrispettivi tutti i soggetti, indipendentemente dal regime adottato e dalla dimensione economica posseduta. Una loro esclusione avrebbe effetti pregiudizievoli per il funzionamento dell'intero sistema, data la numerosità degli stessi, e potrebbe non essere coerente con le previsioni di gettito a suo tempo formulate, tarate sull'intera platea di soggetti tenuti alla certificazione dei corrispettivi.

Sempre con riguardo alle strategie che possono contribuire ad un significativo contenimento dell'evasione e in correlazione al più diffuso utilizzo delle tecnologie informatiche, non andrebbero trascurati i benefici che potrebbero derivare, in termini di emersione di basi imponibili occultate e di innalzamento del livello complessivo della legalità economica, da una revisione degli attuali limiti di utilizzazione del contante e degli obblighi di pagamento tracciato per talune operazioni nonché, più in generale, da misure volte a favorire l'impiego di strumenti di pagamento elettronico.

<sup>5</sup> Da ultimo con la Relazione per l'Audizione del Presidente della Corte dei conti presso le Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del Documento di economia e finanza per il 2019 (deliberazione n. 6/SSRRCO/AUD/19 del 16 aprile 2019).

<sup>6</sup> Disparità rispetto al trattamento riservato ai redditi non in regime forfetario, spinta al frazionamento produttivo e al nanismo imprenditoriale, aliquota marginale abnorme in caso di limitato superamento della soglia, ecc.

Quanto ai limiti di utilizzazione del contante, l'attuale soglia di 3.000 euro appare alquanto elevata e poco coerente con i pagamenti ordinariamente effettuati dai consumatori italiani, che per la gran parte si collocano ben al di sotto della citata soglia, e con le stesse caratteristiche dell'evasione che, come è noto, si concentra essenzialmente nelle componenti positive dei ricavi e dei compensi. Andrebbe dunque valutata la modificazione del limite di legge, allo scopo di ricomprendere nell'obbligo la parte più significativa dei pagamenti effettuati da e verso gli operatori economici.

Relativamente agli obblighi di pagamento tracciato per talune tipologie di erogazioni, si ricorda che, dopo l'abrogazione dell'obbligo di pagamento tracciato dei canoni di locazione di immobili abitativi<sup>7</sup> e di quello relativo alle prestazioni rese in adempimento di un contratto di trasporto di merci su strada<sup>8</sup>, nell'ordinamento sussiste l'obbligo di pagamento tracciato unicamente per le retribuzioni erogate dai datori di lavoro<sup>9</sup>, configurandosi viceversa in termini di mero onere il pagamento mediante speciale bonifico previsto per la fruizione delle detrazioni relative a interventi di ristrutturazione edilizia e per il risparmio energetico.

Pure andrebbero valutate possibili estensioni delle ritenute fiscali correlate agli obblighi di pagamento tracciato, analogamente a quanto è attualmente previsto per la detraibilità delle spese relative agli interventi suddetti.

Sempre con riguardo all'uso delle moderne tecnologie informatiche e telematiche va ricordata la prevista "lotteria dei corrispettivi", di cui all'art. 1, comma 540, della legge n. 232 del 2016 che, dopo reiterati rinvii<sup>10</sup>, dovrebbe essere operativa dal 1° gennaio 2020 e consentirà, previa rilevazione del codice fiscale dell'acquirente consumatore finale all'atto del pagamento, di partecipare (in modo proporzionato all'entità dell'acquisto ed incrementato in caso di pagamento elettronico) ad una lotteria con estrazioni mensili e annuali caratterizzate da premi di rilevante entità. L'auspicio è quello che, in analogia a quanto già avvenuto in Paesi che si caratterizzavano per livelli di evasione marcati (è il caso, in particolare, del Portogallo), l'incentivo valga a diffondere la corretta contabilizzazione dei corrispettivi.

Oltre a tale già prevista iniziativa, potrebbero essere esplorate ulteriori misure di incentivazione dei pagamenti mediante carte di debito o di credito direttamente ad opera degli operatori finanziari, introducendo sistemi di estrazione in tempo reale di premi collegati all'operazione di pagamento, ciò in particolar modo nei casi di pagamenti effettuati a favore di operatori economici di contenute dimensioni, presso i quali si osserva una più frequente violazione degli obblighi di emissione del documento fiscale. Un sistema direttamente governato dagli operatori finanziari avrebbe il pregio di poter fornire immediata risposta sia all' esercente che al consumatore, esercitando su entrambi una forte spinta ad utilizzare il mezzo di pagamento elettronico.

Altri strumenti, pur sempre legati alla tecnologia, attendono all'utilizzazione più efficace delle banche dati e, segnatamente, dell'archivio dei rapporti finanziari di cui all'art. 11 del DL n. 201 del 2011. Tale archivio finora è stato utilizzato solo marginalmente ai fini del contrasto dell'evasione. Oggi, dopo le modifiche apportate alla norma dall'art. 16-*quater* del DL n. 119 del 2018, sembra prefigurarsi un uso più ampio di tale banca dati, ma pur sempre finalizzato allo svolgimento di analisi di rischio per i successivi controlli. Tale impostazione appare riduttiva rispetto alle potenzialità dello strumento, che potrebbe essere opportunamente utilizzato in via sistematica e persuasiva già nella fase dell'adempimento spontaneo (dichiarazione e versamento delle imposte), analogamente a quanto lo stesso art. 11 prevede per la compilazione della dichiarazione Isee.

Altri aspetti sui quali pure dovrebbe svilupparsi una riflessione sono quelli dell'attuale regime giuridico che disciplina gli obblighi dichiarativi. È infatti, evidente, come l'estensione dell'istituto del ravvedimento, oggi possibile senza limiti di tempo e anche dopo l'avvio dell'indagine tributaria, ha fatto perdere di rilievo il momento della dichiarazione, senza che ciò sia stato controbilanciato da una maggiore capacità operativa dell'Amministrazione fiscale, la cui

<sup>7</sup> L'obbligo è stato introdotto dal comma 1.1 dell'articolo 12, del DL n. 201 del 2011 e di fatto quasi mai applicato stante l'interpretazione della norma a suo tempo fornita dagli uffici ministeriali. La disposizione è stata poi formalmente abrogata dall'articolo 1, comma 902, della legge n. 208 del 2015.

<sup>8</sup> L'obbligo è stato previsto dall'articolo 32-*bis*, comma 4, del DL n. 133 del 2014 e abrogato dall'art. 1, comma 903, della legge n. 208 del 2015.

<sup>9</sup> Art. 1, commi 910 e seguenti, della legge n. 205 del 2017, in vigore dal 1° gennaio 2018.

<sup>10</sup> Art. 18 del DL n. 119 del 2018.

intensità di azione è, al contrario, risultata negli ultimi anni indebolita.

Ed è proprio il funzionamento dell'Amministrazione fiscale che costituisce il terzo aspetto della strategia di riduzione dell'evasione, insieme all'uso delle tecnologie e delle banche dati e alla salvaguardia del principio dell'adempimento spontaneo, sul quale continuano a fondarsi i moderni sistemi fiscali.

Al riguardo la Corte deve segnalare la crescente flessione che si è registrata negli ultimi anni nelle effettive potenzialità operative espresse dell'apparato di controllo, ripetutamente distolto dalle ordinarie attività dal susseguirsi di misure straordinarie quali *voluntary disclosure* 1 e 2, reiterate 'rottamazioni' delle cartelle, chiusura delle liti fiscali pendenti, ecc.

È bene sottolineare il ruolo strategico che continuerà a dover rivestire l'Amministrazione per il corretto funzionamento del sistema fiscale anche dopo che sarà a regime l'auspicata evoluzione tecnologica. Va, infatti, considerato che i fenomeni evasivi attuali, ancora oggi in gran parte incentrati sul facile occultamento di ricavi e proventi, evolveranno sempre più frequentemente verso tecniche evasive più sofisticate e complesse. Per il loro contrasto, dunque, ancora di più sarà necessario disporre di un apparato numericamente adeguato e in possesso di elevata qualificazione e motivazione professionale.

Sotto tale profilo la percezione che ha la Corte dello stato in cui versa l'Amministrazione finanziaria non appare pienamente rassicurante.

**25.** Con la mancata previsione nella manovra per il 2019 della proroga del blocco della leva fiscale locale (blocco introdotto da ultimo dalla legge di stabilità per il 2016 e successivamente prorogato fino al 2018) un ulteriore elemento di flessibilità per i conti pubblici è rappresentato da possibili incrementi del prelievo disposti dalle Amministrazioni territoriali poste sotto pressione da una dinamica dei trasferimenti vincolata da vincoli sempre più stringenti. Si tratta di una soluzione che presenta più di un problema sia per le difficoltà connesse al mancato completamento di importanti aspetti del sistema impositivo locale (riforma del catasto, definizione di un compiuto sistema perequativo...), sia per l'intreccio che modifiche di prelievo di carattere differenziato e progressivo possono avere con l'estensione in atto dei regimi sostitutivi e il crescente rilievo dei sistemi di tassazione forfettaria.

#### **RIQUADRO 4 - LA TASSAZIONE DECENTRATA**

Il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, enunciato dall'art. 119 della Costituzione, dopo le modifiche apportate dalla legge Cost. n. 3 del 2001 e, dopo l'emanazione della legge n. 42 del 2009 sull'attuazione del federalismo fiscale, avrebbe dovuto tradursi nell'effettiva possibilità di un autonomo utilizzo della leva fiscale da parte degli Enti territoriali, sia pure nel quadro delle più generali esigenze della finanza pubblica e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

In concreto ciò è avvenuto solo in parte, soprattutto a causa della crisi nella quale si trova il Paese da oltre un decennio. La salvaguardia degli interessi finanziari ha reso necessario uno stretto coordinamento delle politiche fiscali adottate nei diversi livelli di governo e ha condotto, nel triennio 2016-2018, al restringimento degli spazi di autodeterminazione precedentemente riconosciuti, pur nell'ambito di un quadro costituzionale oggettivamente complesso e problematico quale quello delineato dall'art. 117. Infatti, con l'art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) è stata sospesa per il triennio 2016-2018 l'efficacia dei provvedimenti di aumento delle aliquote e delle tariffe adottati dalle Regioni e dagli Enti locali. A tale regola hanno fatto eccezione gli Enti interessati da procedure di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. predissesto) o in vero e proprio dissesto. La preclusione non ha operato per la tassa rifiuti,

trattandosi di tributo necessariamente correlato ai costi di gestione del servizio, nonché, a decorrere dal 2017, per l'Imposta di soggiorno e il Contributo di sbarco di cui al d.lgs. n. 23 del 2011.

Con la manovra di finanza pubblica posta in essere per il 2019, l'esigenza di compensare la diminuzione delle risorse erariali ha indotto a non confermare la suddetta preclusione, consentendo agli Enti territoriali di recuperare spazi di agibilità anche sul versante delle entrate tributarie e tariffarie.

Alla luce di ciò è, dunque, utile soffermarsi sull'utilizzazione che gli Enti territoriali stanno facendo della leva tributaria a decorrere dall'esercizio 2019.

Per quanto concerne le Regioni va tenuto presente che la leva tributaria si incentra essenzialmente nella determinazione delle aliquote dell'IRAP e dell'Addizionale IRPEF entro *range* prefissati dalla legge statale.

Per l'IRAP le Regioni hanno la possibilità di ridurre fino all'azzeramento le aliquote previste dal legislatore nazionale (ordinariamente fissata al 3,9 per cento) o di incrementarle fino ad un massimo di 0,92 punti percentuali. La variazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

Sempre con riferimento all'IRAP va, tuttavia, considerato che dalla seconda metà del decennio scorso, nell'intento di ridurre il costo del lavoro e di accrescere la competitività delle imprese, si sono susseguiti interventi di riduzione della sua base imponibile, fino alla completa eliminazione da essa del costo del lavoro a tempo indeterminato.

Per quanto attiene all'Addizionale regionale IRPEF l'aliquota base dell'1,23 per cento può essere aumentata fino a 2,1 punti percentuali (0,5 per le Regioni che riducono l'IRAP e per le Regioni a statuto speciale). Inoltre, è prevista la possibile differenziazione dei soggetti passivi per scaglioni.

Sia relativamente all'IRAP che all'Addizionale regionale non risultano essere stati adottati dalle Regioni provvedimenti legislativi che abbiano determinato un aumento del carico fiscale a decorrere dall'esercizio 2019. Al contrario, relativamente all'IRAP la Regione Lazio, con la legge regionale n. 13 del 2018, ha introdotto, a decorrere dal 2019, in luogo dell'aliquota ordinaria stabilita nel 4,82 per cento, aliquote agevolate del 3,90 e del 4,20 per cento per determinate attività produttive e tipologie di imprese. La Regione Lombardia ha introdotto dal 2019 una specifica esenzione dall'IRAP per le attività commerciali di vicinato e un'esenzione temporanea triennale per le nuove attività economiche avviate nei Comuni minori. La Regione siciliana, con l'art. 8 della legge regionale n. 15 del 2017, ha ridotto dal 2019 l'aliquota unica dell'Addizionale IRPEF dall'1,50 per cento all'aliquota base del 1,23 per cento. A sua volta la Regione Sardegna, con legge regionale n. 48 del 2018, ha previsto dall'anno 2019 una detrazione di 200 euro per ciascun figlio a carico minorenni per i soggetti aventi un reddito imponibile ai fini dell'Addizionale IRPEF non superiore a 55 mila euro. Se l'imposta dovuta è minore della detrazione non sorge alcun credito d'imposta. La detrazione è aumentata di 100 euro per ogni figlio con diversa abilità ai sensi della legge n. 104 del 1992.

Un unico, marginale aumento dell'Addizionale IRPEF si è rilevato con riguardo alla Regione Liguria, conseguente al venir meno dall'esercizio 2019 delle speciali agevolazioni a sostegno della famiglia di cui all'art. 5, comma 4, della LR n. 30 del 2017.

In conclusione, può dirsi che relativamente alle Regioni non si registrano nel 2019 variazioni in aumento dei propri principali tributi.

Più articolata e non ancora compiutamente delineata risulta essere l'evoluzione del livello di tassazione nel settore dei Comuni.

Relativamente all'Addizionale comunale all'IRPEF, informazioni più dettagliate si possono trarre dai dati pubblicati sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze. Con riguardo a tale tributo, infatti, su 7.971 Comuni esistenti al 31 dicembre 2018, alla data del 9 maggio scorso risultano essere 3.510 quelli che hanno già trasmesso al Dipartimento delle finanze del MEF le delibere relative al 2019. Di questi, ben 3.173 Enti già avevano applicato l'aliquota massima (nella misura dello 0,8 per cento, fatte salve le deroghe a tale limite stabilite dal legislatore) già prima del 2019. Di essi, 1.451 Comuni avevano adottato l'aliquota unica (monoaliquota) e 1.722 Comuni l'aliquota differenziata per fasce di reddito (multialiquota). In questo caso l'aliquota massima è da intendersi riferita agli scaglioni di reddito più elevato. Pertanto, relativamente a tali ultimi Comuni con articolazione per scaglioni, le possibilità di aumento hanno riguardato, eventualmente, gli scaglioni inferiori a quello più elevato.

Dei 469 Comuni che hanno deliberato un aumento dell'aliquota, tra i complessivi 3.699 che hanno finora trasmesso le delibere relative al 2019, applicano l'aliquota unica 224 Enti (dei quali 109 applicano l'aliquota unica massima), mentre 245 Comuni hanno incrementato la misura delle

aliquote applicabili per uno o più degli scaglioni inferiori a quello più elevato. Tredici Comuni, infine, risultano essere passati dalla multi-aliquota all'aliquota unica aumentando il prelievo. In conclusione, può dirsi che oltre il 13 per cento dei Comuni che hanno finora trasmesso le informazioni si è avvalso della possibilità di aumentare l'Addizionale all'IRPEF. Tra quelli che avevano effettivo margine di incremento e che avevano adottato la monoaliquota la percentuale scende al 10 per cento, mentre per quelli con aliquota differenziata per fasce la percentuale è superiore al 12 per cento.

TAVOLA RQ4.1

Comuni che hanno deliberato l'innalzamento dell'aliquota dell'Addizionale IRPEF per il 2019 - situazione al 21 maggio 2019								
Regione	nr. Comuni al 31.12.2018	nr. Comuni che hanno trasmesso le delibere nel 2019	nr. Comuni con aliquota massima prima del 2019			nr. Comuni che hanno deliberato l'aumento dell'aliquota per il 2019		
			Totale	di cui: con monoaliquota	di cui: con multialiquota	Totale	di cui: con monoaliquota	di cui: con multialiquota
Abruzzo	305	108	115	69	46	17	8	9
Basilicata	131	50	42	28	14	6	5	1
Calabria	406	116	203	149	54	27	21	6
Campania	550	180	257	168	89	43	27	16
Emilia-Romagna	332	200	189	56	133	30	7	23
Friuli-Venezia Giulia	219	115	46	3	43	10	2	8
Lazio	378	156	191	127	64	32	22	10
Liguria	234	119	124	78	46	10	6	4
Lombardia	1.518	981	542	110	432	106	30	76
Marche	229	148	148	68	80	9	6	3
Molise	136	47	32	22	10	4	2	2
Piemonte	1.197	668	325	145	180	70	44	26
Puglia	258	98	153	94	59	20	9	11
Sardegna	377	77	35	8	27	3	2	1
Sicilia	390	49	209	128	81	20	10	10
Toscana	277	153	178	51	127	13	5	8
Trentino-Alto Adige	292	10	1	-	1	3	-	3
Umbria	92	54	61	19	42	6	1	5
Valle d'Aosta	74	5	-	-	-	-	-	-
Veneto	576	365	322	128	194	40	17	23
<b>Totale</b>	<b>7.971</b>	<b>3.699</b>	<b>3.173</b>	<b>1.451</b>	<b>1.722</b>	<b>469</b>	<b>224</b>	<b>245</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento delle finanze

Tenuto, comunque, conto che buona parte degli Enti ha già utilizzato completamente la leva fiscale in materia di Addizionale all'IRPEF, si possono ritenere sostanzialmente limitati gli ulteriori spazi di intervento.

Relativamente all'IMU ad oggi non sono disponibili rilevazioni complete in formato elaborabile per l'anno 2019. Una ricerca limitata alle deliberazioni pubblicate relative a 111 capoluoghi di provincia, ha evidenziato come sei Comuni abbiano deliberato l'aumento dell'aliquota dell'imposta. Tuttavia, in cinque di tali Comuni l'aumento dell'aliquota è stato limitato ai soli immobili adibiti ad abitazione principale delle categorie catastali soggette anche alla TASI (A1, A8 e A9) con contestuale azzeramento delle aliquote previste per tale ultimo tributo. Si è trattato, dunque, di un intervento di semplificazione che non ha comportato un effettivo aumento del carico fiscale. Pertanto, allo stato, per un solo capoluogo l'aumento delle aliquote IMU determinerà per il 2019 un maggior prelievo fiscale complessivo.

Sulla base delle informazioni attualmente disponibili può affermarsi che, dopo la rimozione del blocco delle aliquote dei tributi locali, si è manifestata la tendenza ad utilizzare i residui spazi di incremento della tassazione, almeno per quanto riguarda l'Addizionale comunale all'IRPEF. Meno significative sembrerebbero essere le variazioni intervenute relativamente all'IMU, stante anche il livello di tassazione massimo già raggiunto da parte di molti Enti.

Quanto all'imposta di soggiorno di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2011, va segnalato il peso crescente che la stessa sta assumendo negli ultimi anni. Va, comunque, ricordato che già dal 2017 tale tributo non è stato assoggettato al blocco previsto per la generalità dei tributi degli Enti regionali e locali. La tendenza ad utilizzare in modo crescente tale leva fiscale, che pure dovrebbe essere oggetto di specifica finalizzazione, si riconnette con ogni probabilità anche alla tipologia dei soggetti incisi, estranei alle realtà locali ove i provvedimenti vengono adottati.

In questo contesto, alquanto articolato e complesso, stante la varietà di situazioni in cui si trovano ad operare le Amministrazioni comunali, continuano a rimanere sul tappeto numerose questioni centrali per l'assetto della fiscalità locale.

Ci si riferisce, in primo luogo, al mancato riordino della tassazione locale immobiliare, caratterizzata da una pluralità di prelievi che in molti casi incidono sulla medesima base imponibile, determinata in ragione di un sistema di valorizzazione catastale ormai obsoleto e fortemente sperequato sia sul piano locale che nazionale. Sistema che finora si è rinunciato a riformare, nonostante la previsione contenuta nell'art. 2 della legge delega n. 23 del 2014.

Va tenuto presente che l'Imposta Unica Comunale (IUC), introdotta nel 2014, si correla da un lato al possesso di immobili differenziati per natura e valore, e dall'altro all'erogazione e alla fruizione dei servizi erogati.

La IUC, solo nominalmente unica, si articola nell'IMU, dovuta per il possesso dell'immobile, nella TASI, afferente a servizi indivisibili e nella Tari, destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, posta a carico dell'utilizzatore dell'immobile. Le abitazioni principali sono escluse dall'IMU e dalla TASI salvo quelle rientranti nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, assoggettate a entrambi i tributi.

Altra questione di grande rilievo, per i riflessi che esercita sui bilanci degli Enti territoriali, e tuttora irrisolta nonostante l'esplicita previsione riformatrice contenuta nell'art. 10 della già citata legge delega n. 23, è quella della riscossione locale, ancora caratterizzata da notevole inefficacia, in particolare per quanto attiene alle procedure coattive.

Al progressivo abbandono da parte di molti Enti territoriali della riscossione tramite un unico operatore nazionale, anche per l'impossibilità di controllarne tempestivamente ed efficacemente il suo operato, non si è accompagnata una organica riforma della procedura diretta alternativa, ancora disciplinata da norme emanate in gran parte oltre un secolo fa. A questo riguardo, nel quadro delle misure volte a rendere maggiormente efficace l'azione di recupero dei crediti tributari, andrebbe tra l'altro tenuta presente l'esigenza di riordinare le procedure di consultazione delle banche dati, consentendone l'impiego massivo e non solo puntuale, come avviene attualmente, ed eliminando gli oneri economici che ancora gravano sugli Enti territoriali per l'accesso a determinati archivi quali Registro delle imprese e PRA.

Altri aspetti problematici si registrano in materia di Tari, sia per i delicati rapporti che intercorrono in sede di determinazione tariffaria tra i diversi livelli decisionali, sia per i criteri che regolano la traslazione delle mancate riscossioni, nonché per le complesse problematiche che pone il prelievo corrispettivo, anche per i suoi riflessi in materia di IVA.

A questi problemi altri se ne vanno aggiungendo per effetto dei nuovi regimi forfetari e sostitutivi, che stanno erodendo quote crescenti dell'ordinaria base imponibile IRPEF.

In definitiva, l'intero sistema impositivo locale presenta oggi evidenti criticità, combattuto tra l'offerta di una maggiore autonomia di entrata ai livelli di governo decentrati e l'esigenza di affermare le capacità redistributive proprie di un ordinamento tributario centrale e di salvaguardare irrinunciabili vincoli solidaristici.

## I SALDI STRUTTURALI

**26.** A fronte delle nuove stime dell'indebitamento netto contenute nel DEF, il saldo strutturale si pone pari a -1,4 per cento del Pil nel 2018 e a -1,5 nel 2019. Nel triennio successivo, la riduzione di 0,6 punti del deficit nominale si riflette pienamente sullo strutturale, che passa da -1,4 per cento del prossimo esercizio a -0,8 dell'ultimo anno. In tutto il periodo, infatti, l'*output gap* si colloca nei *bad times*, determinando una componente ciclica negativa e prossima a -0,8/-0,9 punti, mentre le misure *una tantum* evidenziano maggiori entrate straordinarie annue dello 0,1 per cento.