

I CREDITI NON RISCOSSI E I CONTI DELLA PACE FISCALE

La pace fiscale prevista nel contratto di governo darebbe un gettito di 60 miliardi in due anni, secondo dichiarazioni di esponenti dei partiti di governo. La stima di questo gettito è basata sull'ipotesi che esistano 650 miliardi di crediti potenzialmente riscuotibili dallo Stato, come indicato nel programma elettorale della Lega, ma non è chiaro come tale valore sia stato calcolato. È noto che nel parere di diverse istituzioni i crediti potenzialmente riscuotibili sarebbero di poco superiori ai 50 miliardi, forse meno tenendo conto di alcune operazioni di riscossione che sono già in atto. Il gettito quindi potrebbe essere un decimo di quello ipotizzato. In ogni caso, lo sconto che sarebbe concesso a chi non ha pagato il dovuto supererebbe di gran lunga, in termini di generosità, quello applicato in tutti i precedenti condoni.

I conti della pace fiscale

La pace fiscale nelle intenzioni del governo sembra prevedere il saldo e stralcio delle cartelle debitorie con tre possibili aliquote – 6,10 e 25 per cento – a seconda della situazione reddituale e familiare, per tutti i soggetti che abbiano un debito inferiore ai 200mila euro, compreso degli interessi di mora e delle sanzioni. Questa misura porterebbe, nei piani del governo, un gettito di 60 miliardi in due anni.¹

Passiamo ai crediti potenziali: nel programma della Lega si legge che *“Equitalia ha accumulato crediti per 1058 miliardi di euro verso quasi 21 milioni di contribuenti. 138 miliardi di euro sono dovuti da soggetti falliti, 78 miliardi di euro da persone decedute e imprese cessate. E per altri 28 miliardi di euro “la riscossione è sospesa per forme di autotutela”. 314 miliardi sono richiesti a soggetti nullatenenti. Il risultato, se si vuole escludere totalmente i cosiddetti nullatenenti, è che restano 650 miliardi di euro che potrebbero essere riscossi a condizione che le modalità siano effettivamente percorribili.”*

Questi dati sono tratti dall’audizione del Presidente di Equitalia Ruffini alla Commissione Finanze e Tesoro del 9 febbraio 2016.² Si riferiscono alle tasse e altri pagamenti non riscossi nel periodo 2000-2015 (si veda Tavola 1).

Ci sono due osservazioni da fare su questi numeri:

- Non è per nulla chiaro come, dati i numeri precedenti, si passi da 1058 miliardi a 650 miliardi. Il programma della Lega considera appropriato escludere i crediti dei soggetti nullatenenti (314 miliardi) ma $1058-314=744$ miliardi, non 650 miliardi. Se si escludono anche i crediti da altri soggetti citati nel testo soprastante (soggetti falliti, crediti per cui la riscossione è sospesa per forme di autotutela, persone decedute o imprese cessate) si ottiene $744-138-78-28=500$ miliardi. Insomma, anche con una qualunque combinazione delle precedenti cifre non si arriva a un totale di 650 miliardi. Per cercare ulteriori spiegazioni, abbiamo consultato il libro di Armando Siri *“Flat Tax, la rivoluzione fiscale in Italia è possibile”*: a pag. 150 è riportata una cifra di 575 miliardi di crediti inesigibili, ma senza ulteriori specificazioni. Peraltro, il gettito atteso dalla pace fiscale (60 miliardi) è lo stesso del programma elettorale, nonostante l’ammontare di crediti di partenza sia differente

¹ Si veda l’intervista ad Armando Siri su La Repubblica in data 10 giugno 2018 e il programma elettorale della Lega-Salvini Premier scaricabile al https://www.salvinipremier.it/t_programma.asp?l2=1802

² Il testo completo dell’audizione è disponibile qui http://bit.ly/Audizione_2016

(575 miliardi invece che 650). In conclusione non è chiaro quale sia la posta o l'insieme di poste che sia considerato potenzialmente soggetto ai benefici della pace fiscale. I conti non tornano.

- Partendo dai numeri della relazione Ruffini qual è l'importo dei crediti che potrebbero effettivamente essere riscuotibili? Dei 1.058 miliardi, 217 sono stati

Tavola 1: I crediti non riscossi
(valori in miliardi di euro, anni 2000-2015)

Totale carico lordo	1058,1
sgravi per indebitato	216,5
Carico netto	841,6
Soggetti falliti	137,7
soggetti deceduti o imprese cessate	78,5
soggetti nullatenenti	91,6
Sospensione per autotutela	27,7
Carico effettivo in riscossione	506,1
Azioni tentate ma con esito negativo	314,3
pagamenti rateizzati	25,4
riscosso	81,4
Totale residuo (carico effettivo)	84,9
Non riscuotibili per norme a favore dei contribuenti in difficoltà	33,8
Crediti effettivamente recuperabili	51,1

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI su dati Equitalia

annullati degli stessi enti creditori ("sgravi per indebitato" nella tavola), perciò non sono più dovuti dai contribuenti.³ Quindi l'ammontare dei crediti effettivi (il cosiddetto carico netto) era di 842 miliardi di euro a fine 2015. Sempre secondo la relazione Ruffini, occorre escludere soggetti deceduti o ditte cessate (78,5 miliardi), falliti (138 miliardi) e i 92 miliardi dei soggetti nullatenenti secondo l'Anagrafe tributaria. Si arriva quindi a un carico effettivo in riscossione pari a 506 miliardi di euro, cui occorre sottrarre:

- 314 miliardi di crediti verso i quali sono già state implementate azioni di riscossione che non hanno avuto esito positivo;
- 34 miliardi non incassabili perché coperti da varie misure volte a sostenere i debitori in difficoltà economica; ad esempio, se si ha un debito inferiore ai 120mila euro l'Agente di riscossione non si può rivalere sui beni immobili del debitore anche diversi dalla prima casa (si veda il DL 69/2013).⁴
- 25 miliardi di pagamenti che comunque sono già stati rateizzati.
- 81 miliardi che sono già stati riscossi anche se non ancora contabilizzati.

Quindi, al netto di tutti questi fattori, i crediti veramente recuperabili ammontano, secondo Ruffini, a 51 miliardi di euro. La cifra di quanto sarebbe riscuotibile è quindi meno di un decimo di quanto ipotizzato nel documento della Lega. Anche il FMI ha accettato come

³ I 217 miliardi sono ritenuti indebiti per provvedimenti di autotutela degli enti creditori o per sentenze giudiziarie. Nelle parole del Presidente di Equitalia Ruffini questi crediti sono "*tamquam non essent*" ovvero non devono essere conteggiati, perché è come se non esistessero. I provvedimenti di autotutela sono, ad esempio, misure che l'Amministrazione pone in essere quando si accorge di aver commesso un errore e si "tutela" contro eventuali provvedimenti giudiziari che andrebbero a favore del contribuente.

⁴ Vige inoltre l'assoluta impignorabilità della prima casa e limiti alla pignorabilità degli stipendi.

valido questo calcolo, tranne che per la voce relativa ai crediti coperti da misure che proteggono i debitori in difficoltà economica (34 miliardi), il cui incasso richiederebbe però un allentamento di tali misure di protezione.⁵

Un margine di incertezza però potrebbe esistere per i 314 miliardi per cui si sono tentate riscossioni senza successo e si potrebbe pensare che, con uno sconto particolarmente forte, contribuenti recalcitranti potrebbero accettare di pagare una parte di quanto dovuto.⁶ Visti però gli inutili tentativi di precedente riscossione, sarebbe ipotizzabile ricavare qualcosa da questa voci solo attraverso uno sconto davvero senza precedenti (vedi sezione successiva).

Inoltre, dati più aggiornati di quelli considerati nel programma della Lega suggeriscono che quanto potenzialmente incassabile si sia ridotto. Al netto delle voci che l'audizione Ruffini riteneva non recuperabili, l'importo aggredibile sarebbe rimasto di circa 50 miliardi.⁷ Ma questo importo va ridotto per quanto incassato tramite dalle recenti misure di rottamazione delle cartelle esattoriali (quelle avviate dal governo Renzi) che prevedono il saldo del debito fiscale con l'eliminazione degli interessi di mora e delle sanzioni: con tali provvedimenti si prevede di ottenere ulteriori 7,5 miliardi, che salirebbero a 10 tenendo conto dello stralcio degli interessi e delle sanzioni dall'ammontare totale dei crediti.⁸ È però aumentato (da 314 a 348 miliardi) il totale dei crediti per cui si sono tentate azioni di riscossioni, credito per cui, come sopra indicato, esiste un margine di incertezza.

Pace fiscale o condono?

Nel contratto di governo si legge che la pace fiscale esclude “qualsiasi finalità condonistica”. Questo perché gli importi di cui si tratta non riflettono tasse necessariamente evase, ma tasse per cui i pagamenti per vari motivi non sono stati effettuati. Nella terminologia internazionale il termine “condono” viene però utilizzato con

⁵ Si veda “*Enhancing Governance and Effectiveness of the Fiscal Agencies*”, IMF Country Report No. 16/241 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16241.pdf> pag.45-46.

⁶ Per allargare il campo dei potenziali interessati alla pace fiscale si potrebbe rivedere la normativa in merito alla protezione dei contribuenti in difficoltà, ma sembra difficile ipotizzare che il governo intenda muoversi in una direzione tanto impopolare. Sembra anche improbabile che chi si è dichiarato nullatenente, e quindi risulta protetto da potenziali riscossioni, rinunci a tale status, riconoscendo di aver mentito rispetto a precedenti dichiarazioni in proposito.

⁷ L'importo esatto è di 52 miliardi. Per ulteriori dettagli si veda l'audizione informale del Presidente di Equitalia alla Commissione Finanze della Camera dei Deputati del 6 aprile 2017 <http://webtv.camera.it/evento/10927>

⁸ Con la rottamazione delle cartelle si sono incassati 3,9 miliardi a fine 2017 e si prevede di ottenere ulteriori 2,5 miliardi nel biennio 2018-2019. Si veda la Tabella II.2-9 a pag.22 della Sezione 2 del Documento di Economia e Finanza 2018. Ulteriori dettagli si possono trovare nell'articolo di Tommaso Di Nanno su La Voce.info del 12 giugno 2018 <http://www.lavoce.info/archives/53547/quanto-vale-la-pace-fiscale/>

riferimento a qualunque operazione generalizzata che consenta il pagamento di meno di quanto dovuto al fisco sulla base della legislazione vigente. In ogni caso, nella sostanza, la pace fiscale premierebbe non solo contribuenti che effettivamente non sono in grado di pagare, ma anche contribuenti che non vogliono pagare e che, magari, hanno aspettato (non accettando i termini delle precedenti rottamazioni) perché speravano in un miglioramento delle condizioni.

In tutti i paesi avanzati, l'amministrazione fiscale può offrire sconti di pagamento dei tributi dovuti quando il contribuente non è in grado far fronte al debito. Ma provvedimenti generalizzati finiscono per premiare anche chi non vuole pagare, creando un incentivo a ritardare i pagamenti dovuti anche per il futuro. Questo incentivo è tanto maggiore tanto più generoso è lo sconto offerto a chi non ha pagato. E lo sconto offerto in questo caso è certamente generoso. Come sopra indicato, il contribuente potrebbe pagare solo il 6 per cento di quanto dovuto e anche la percentuale massima applicabile (25 per cento) sarebbe molto modesta, pari a quella di uno dei condoni più generosi applicati in passato, quello introdotto con la legge finanziaria del 2002.⁹ Con percentuali così basse nella maggior parte dei casi si condonerebbero non solo interessi e penalità ma anche una buona parte di quanto dovuto originariamente.

⁹ Sono esclusi gli interessi di mora. Si veda anche l'articolo di L. Borga su La Voce.info del 18 maggio 2018 <http://www.lavoce.info/archives/53152/ma-la-pacificazione-fiscale-e-un-condono-o-no/>

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Osservatorio CPI

I Osservatorio conti pubblici italiani

 @OsservatorioCPI

 @CottarelliCPI