

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

—————
Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 82

A.S. n. 2677-B: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative". (Modificato dalla Camera dei deputati)

PROROGA DI TERMINI

Febbraio 2004

INDICE

Articolo 2-bis (Disposizioni in materia di IVA infragruppo per la prestazione di servizi di carattere ausiliario)..... pag.	1
Articolo 23-bis (Proroga di termini in materia di benefici tributari per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio)..... pag.	2
Articolo 23-decies (Proroga dei termini in materia di definizioni agevolate. Copertura finanziaria)..... pag.	6
Commi da 1 a 5 - Proroga termini definizioni agevolate..... pag.	6
Comma 6 - Acconto concessionari della riscossione..... pag.	8

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge del 24 dicembre 2003, n. 355, concernente la proroga di termini previsti da disposizioni legislative, ha introdotto modifiche al testo del decreto già in sede di esame da parte del Senato; nel successivo esame presso la Camera dei deputati sono state apportate ulteriori modifiche.

In particolare, il presente lavoro si sofferma sulle modifiche conseguenti all'approvazione di un emendamento del Governo in materia fiscale corredato da RT, oltre che su una modifica apportata in sede referente dalla I Commissione della Camera (articolo 2-*bis*).

Articolo 2-*bis*

*(Disposizioni in materia di IVA infragruppo
per la prestazione di servizi di carattere ausiliario)*

La modifica introdotta riguarda unicamente l'accantonamento del fondo speciale utilizzato per la copertura, che nella versione approvata dal Senato era quello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, laddove nella versione approvata dalla Camera è quello relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

Al riguardo, si rileva peraltro che la quantificazione dell'onere, pari a 1 mln di euro per il 2004, relativo all'esenzione dall'IVA delle prestazioni infragruppo di servizi di carattere ausiliario, si basa unicamente su una dichiarazione del rappresentante del Governo¹, che peraltro identificava in quella indicata una stima minima dell'onere in questione.

¹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 27 gennaio 2004, pag. 205.

Non essendovi RT sulla norma in esame, non si è in grado di verificare la congruità della quantificazione citata.

Articolo 23-bis

*(Proroga di termini in materia di benefici tributari
per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio)*

Con la lettera a) vengono prorogate per gli anni 2004 e 2005 le agevolazioni in materia di interventi di recupero del patrimonio edilizio, previste dall'articolo 2, comma 5, della legge n. 289 del 2002; al riguardo, giova rammentare che per il periodo 1° gennaio-31 dicembre 2004 la legge finanziaria per il 2004 (n. 350 del 2003) aveva già provveduto all'estensione delle agevolazioni in discorso, ma con modalità difformi rispetto a quelle previste dalla precedente normativa: in particolare, il massimale su cui poter beneficiare dell'agevolazione in discorso era stato portato a 60 mila euro e la percentuale di detrazione era stata definita nel 41%.

Con la norma in esame, invece, si ripristinano, per gli anni 2004 e 2005, le modalità contenute nella citata legge n. 289 del 2002 (articolo 2, comma 5), che riguardano il limite massimo detraibile, che viene riportato a 48 mila euro, e la percentuale di detrazione, fatta pari al 36%.

La successiva lettera b), ripristinando analogamente la normativa in vigore prima della legge finanziaria per il 2004, proroga al 31 dicembre 2005 le agevolazioni previste per gli interventi di ristrutturazione edilizia riguardanti interi fabbricati, eseguiti da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare e da cooperative edilizie che provvedano alla

successiva alienazione o assegnazione dell'immobile entro il 30 giugno 2006.

Inoltre, la lettera c) proroga per gli anni 2004 e 2005 l'applicazione dell'IVA ridotta al 10% per le ristrutturazioni edilizie, come previsto dall'articolo 2, comma 6, della citata legge n. 289 del 2002. Al riguardo, si sottolinea che per il solo anno 2004, per il quale era stata ripristinata per alcuni interventi l'aliquota IVA del 20%, la citata disposizione è retroattiva dal 1° gennaio 2004.

La RT allegata all'emendamento in esame, coerentemente con quanto quantificato nei provvedimenti analoghi, stima complessivamente per le tre modifiche minori entrate di cassa pari a 213,8 mln per l'anno 2004, 192,27 mln per l'anno 2005, 176,5 mln per l'anno 2006 e 84,3 mln per l'anno 2007.

Tale effetto netto di minori entrate nasce dal confronto di andamenti di segno opposto, dovuti alle suesposte modificazioni applicative della norma in discorso.

Per quanto riguarda la modifica apportata con lettera a) vi è un recupero di gettito dovuto all'abbassamento del limite di spesa agevolabile ed alla diminuzione di 5 punti percentuali dell'aliquota di detrazione, a cui si contrappone una diminuzione di gettito dovuta all'estensione all'anno 2005 dell'agevolazione sulle ristrutturazioni edilizie.

L'effetto risulta così ripartito nel tempo: maggior gettito pari a 5,8 mln di euro per l'anno 2004 e 45,4 mln per l'anno 2005 e minor gettito per 140,8 mln per l'anno 2006 e 74 mln per l'anno 2007.

Con riferimento alla quantificazione contenuta in RT relativa alla perdita di competenza annua, stimata in 113 mln di euro, si segnala che

tale stima è coerente con quella contenuta nella RT allegata alla legge finanziaria per il 2004; tuttavia, già in quella sede ci si discostava dalla precedente RT allegata alla legge finanziaria per il 2003, nella quale la quantificazione dell'onere annuale per la proroga delle agevolazioni tributarie a favore degli interventi di ristrutturazione era pari a 122 mln di euro.

Al riguardo, giova ricordare che la stima dei 113 mln di euro di perdita di gettito nasceva dalla considerazione del frazionamento dell'agevolazione per periodi inferiori all'anno e pertanto sottoposta a variabili con andamenti difformi rispetto a quelle presenti in caso di proroga annuale del provvedimento (ad esempio in relazione all'operare di effetti-anticipo).

Poiché nel caso in esame trattasi della proroga per interi anni (2004 e 2005), occorrerebbe valutare una possibile sottostima dell'onere di competenza per 9 mln di euro (pari alla differenza tra i 113 ed i 122 mln) per ognuno degli anni di agevolazione concessa; nel complesso, la sottostima sarebbe pari a 18 mln di euro.

Con riferimento alla lettera b), si stima un maggior gettito pari a 0,4 mln di euro per il 2004 e a 2,33 mln per il 2005 e un minor gettito pari a 15,7 mln per il 2006 e a 10,3 mln per il 2007.

Al riguardo, si evidenzia che la metodologia di quantificazione si basa sul confronto tra il recupero di gettito totale per l'anno 2004, pari all'onere quantificato nella legge finanziaria 2004 (come se - astrattamente - fosse stimato il venir meno della proroga per il 2004) e il maggior onere dovuto al provvedimento in esame. Tale ultima voce non risulta peraltro

completa, perché non considera l'effetto oneroso del provvedimento relativamente all'anno 2004.

Infatti, nella tabella relativa alla riduzione del limite di spesa per le ristrutturazioni su interi fabbricati non vengono considerati i seguenti importi a titolo di minor gettito relativamente all'annualità 2004: 1,97 mln per l'anno 2004, 18,4 mln per il 2005, 13 mln per gli anni 2006 e 2007.

Considerando tali importi, l'effetto globale sarebbe un incremento del minor gettito derivante dalla disposizione in discorso.

Anno di applicazione	2004	2005	2006	2007
Recupero gettito 2004	+0,4	+4,3	+2,7	+2,7
Maggior onere 2004	-1,97	-18,4	-13,0	-13,0
Maggior onere 2005		- 1,97	-18,4	-13,0
Totale effetto finanziario	-1,57	-16,07	-28,7	-23,3

Infine si rileva - con riferimento sia alla lettera a) che alla lettera b) - che occorrerebbe considerare gli effetti del provvedimento per tutti i dieci anni previsti dalla detrazione in argomento e non solo - come fa la RT - per il primo triennio.

Nulla da osservare sulla stima del minor gettito dovuto all'abbattimento dell'aliquota IVA al 10% su alcune tipologie di ristrutturazioni edilizie, come previsto dalla lettera c): sono quantificate minori entrate per 220 mln nel 2004, 240 mln nel 2005 e 20 mln nel 2006.

Articolo 23-*decies*

(Proroga dei termini in materia di definizioni agevolate. Copertura finanziaria)

Commi da 1 a 5 - Proroga termini definizioni agevolate

La norma proroga i termini di versamento delle somme dovute per aderire alle definizioni agevolate, di cui alla legge n. 289 del 2002 e successive modificazioni, sia per i contribuenti che intendano condonare i periodi fino al 2001, sia per coloro che intendano estendere anche al 2002 i benefici delle definizioni agevolate in discorso. Inoltre, i connessi termini nonché quelli relativi all'invio telematico delle dichiarazioni saranno rideterminati dall'Amministrazione finanziaria con appositi decreti.

La RT allegata stima le maggiori entrate connesse a tale proroga dei termini di versamento in 219 mln di euro per l'anno 2004.

A tale quantificazione la RT perviene supponendo una maggiore propensione ad aderire dei contribuenti rispetto a quella stimata in sede di legge finanziaria 2004, ritenuta ora "troppo prudentiale". La RT afferma inoltre che "sulla base dell'esperienza maturata in precedenti occasioni, si teneva implicitamente conto del ridotto intervallo di tempo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge e la data di scadenza delle definizioni di condono....e, se i tempi sono ristretti, alle decisioni affrettate viene preferita l'astensione da qualsiasi azione". A tale circostanza - richiamando le difficoltà dei contribuenti e dei loro consulenti fiscali in relazione alla scelta di aderire o meno - si riconduce l'effetto incrementativo del gettito da condono.

Al riguardo, si segnalano le seguenti osservazioni. In particolare, occorre dapprima sottolineare che nei precedenti provvedimenti di proroga dei termini delle definizioni agevolate (vedi ad esempio l'articolo 34 del decreto-legge n. 269 del 2003) la relativa RT non ha stimato un maggior gettito ascrivibile allo slittamento. L'ipotesi di maggior gettito appare quindi legata a supposizioni ed ipotesi non verificabili *ex-ante* e difficilmente riscontrabili anche *ex-post*, dato che il termine di pagamento relativo al condono fiscale è ancora aperto, essendo questo fissato dalla legislazione vigente al 16 marzo².

Un'ulteriore osservazione riguarda il fatto che - trattandosi di mera proroga - sia i contribuenti che i consulenti fiscali dovrebbero già conoscere le modalità applicative del condono nonché le eventuali connesse convenienze in termini di adesione al concordato preventivo (circostanza, quest'ultima, richiamata nella RT della scorsa legge finanziaria), per cui è verosimile ritenere che la scelta di convenienza all'adesione o meno sia già stata effettuata.

Sulla base di ciò, non appare scontato il prodursi di meccanismi decisionali aggiuntivi, che implicino un incremento del gettito già stimato in fase di approvazione della legge finanziaria per il 2004. In sostanza, l'attuale proroga di termini (per di più relativamente breve) va ad inserirsi in un contesto in cui i contribuenti che con ritardo, rispetto ai precedenti limiti temporali, vogliono condonare i periodi fino al 2001 nonché coloro che vogliono estendere la sanatoria anche al 2002, già

² Teoricamente si potrebbe ipotizzare un effetto finanziario di cassa di segno negativo, con proroga di un mese dell'atteso gettito: ciò in considerazione del fatto che i contribuenti i quali avevano già deciso di aderire entro il termine originariamente fissato hanno adesso facoltà di effettuare il versamento un mese più tardi.

conoscono le modalità di attuazione, di pagamento ed i benefici connessi alle citate definizioni agevolate.

Le considerazioni esposte inducono quindi ad una valutazione prudenziale delle maggiori entrate ottenibili per effetto della proroga: ciò assume particolare rilevanza se si considera che tale maggior gettito viene utilizzato a copertura dei maggiori oneri connessi alle disposizioni in materia di ristrutturazioni edilizie.

Comma 6 - Acconto concessionari della riscossione

La disposizione riguarda la determinazione della misura dell'acconto dovuto dai concessionari e dai commissari governativi della riscossione, introducendo sostanzialmente una deroga, per gli anni 2004-2006, al criterio generale previsto dall'articolo 9 del decreto-legge n. 97 del 1997, che prevede che l'acconto venga determinato su base percentuale; in base alla nuova disposizione, infatti, entro il 31 dicembre 2004 dovrà essere versato un acconto nella stessa misura stabilita, per l'anno 2003, dall'apposito decreto emanato ai sensi del comma 2 dell'articolo 9 del citato decreto-legge n. 79. Viene quindi confermato in termini assoluti l'importo individuato, con riferimento al 2003, dal decreto ministeriale del 15 dicembre 2003 (pari a 4.463,7 mln di euro).

In relazione agli anni 2005 e 2006 viene stabilito che gli appositi decreti dovranno quantificare un acconto che garantisca maggiori entrate per il bilancio dello Stato pari a 79 mln di euro per il 2005 e ad ulteriori 66 mln di euro per il 2006.

La RT non fornisce peraltro alcun elemento informativo in termini di quantificazione delle entrate a titolo di acconto da parte dei concessionari che sarebbero state acquisite negli anni indicati in base alla legislazione vigente. Il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari dell'emendamento con cui la norma è stata introdotta riporta pertanto un effetto neutrale per il 2004 e maggiori entrate per gli anni successivi, nella misura di 79 mln di euro per il 2005 e 66 mln per il 2006.

In proposito, ricordando che le disposizioni in oggetto esplicano effetti esclusivamente in termini di cassa, si formulano i seguenti rilievi:

- la RT non associa alcun effetto alla disposizione relativamente al 2004: ai fini della valutazione degli effetti della norma, sarebbe utile invece disporre di una previsione dell'importo riscosso dai concessionari nel 2003, per poter calcolare - applicando la percentuale del 33,6% - quale sarebbe stato l'acconto dovuto a legislazione vigente e verificare, conseguentemente, la differenza derivante dalla disposizione in esame. E' evidente che si tratterebbe di un effetto positivo nel caso che le riscossioni effettuate dai concessionari nel 2003 fossero inferiori a quelle effettuate nel 2002, dal momento che la legislazione vigente prevede che l'importo che i concessionari sono tenuti a versare, entro il 30 dicembre di ogni anno, a titolo di acconto sulle riscossioni da effettuare a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo venga calcolato sulla base di una percentuale, attualmente pari al 33,6 per cento, delle entrate riscosse l'anno precedente; nel caso in cui le entrate fossero superiori, ci sarebbe, viceversa, una minore entrata rispetto alla legislazione vigente. Inoltre, poiché gli effetti finanziari in parola

- sono esclusivamente in termini di cassa, un maggiore acconto nel 2004 comporterebbe un corrispondente minor saldo nel 2005;
- anche con riferimento al 2005, non è chiaro rispetto a quale parametro siano calcolate le maggiori entrate, dal momento che la norma non esplicita se esse siano da considerare rispetto alla legislazione vigente, ovvero rispetto a quanto dovuto per il 2004; come sopra ricordato, dovrebbe inoltre verificarsi una ricaduta sul 2005 in termini di saldo, collegata all'entità dell'acconto versato nel 2004 (e di segno inverso);
 - le stesse considerazioni valgono con riferimento al 2006.

In merito a quanto esposto, appare opportuno un chiarimento sull'effettiva portata finanziaria della norma.

Il presente lavoro è stato redatto sulla base delle informazioni disponibili alle ore 21.00 del 25 febbraio 2004.