

**Indagine conoscitiva sulla delega al Governo
per la riforma fiscale e assistenziale
AC 4566**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Enrico Giovannini**

**V Commissione "Finanze e Tesoro" del Senato della Repubblica
Roma, 7 dicembre 2011**

Indice

- 1. Premessa**
- 2. L'economia sommersa**
- 3. Le entrate tributarie e contributive**
- 4. Dall'economia non osservata all'evasione tributaria e contributiva: un breve quadro concettuale**
- 5. Le azioni di contrasto all'evasione e i risultati ottenuti**
- 6. Le proposte**

***Allegati:* Tavole statistiche**

1. Premessa

Per contribuire alla possibilità di decisioni informate da parte del Parlamento, in questo mio intervento illustrerò brevemente il Rapporto finale sull'attività del Gruppo di lavoro sull'**Economia non osservata e i flussi finanziari** per la riforma fiscale, che ho avuto l'onore di presiedere, insieme ad alcune evidenze sul sistema fiscale italiano, considerati in una prospettiva diacronica e comparativa.

Nel Rapporto viene proposta una sintesi di informazioni e analisi originali (1) sulle dimensioni e la composizione dell'economia sommersa; (2) sulle entrate fiscali e contributive e le caratteristiche dei contribuenti; (3) sulle possibili strategie per modellare il fenomeno dell'evasione fiscale e previdenziale, partendo dalle stime sul sommerso economico prodotte dall'Istat; (4) sull'azione di contrasto all'evasione e i risultati ottenuti. Infine (5); si segnalano alcune aree considerate prioritarie per i futuri interventi – identificate attraverso il confronto ampio tra i partecipanti su obiettivi e strumenti – e in questi ambiti si propongono delle raccomandazioni che, in diversi casi, hanno incontrato un consenso diffuso.

A corredo dell'esposizione, si propone un allegato statistico che raccoglie un estratto delle informazioni quantitative più significative contenute nel Rapporto, le stime aggiornate al 2010 sul lavoro non regolare e alcune tavole di dati sull'evoluzione nel tempo delle aliquote fiscali e dell'imposizione in Italia (per categorie di imposte e contribuenti) e sulla struttura del gettito del nostro Paese nel panorama europeo.

2. L'economia sommersa

L'Istat elabora correntemente le stime del valore aggiunto e dell'occupazione attribuibili al cosiddetto "sommerso economico", cioè la produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva. Per chiarezza, segnalo che queste grandezze sono già incorporate nelle stime del Prodotto interno lordo (Pil) e degli aggregati economici diffuse dall'Istat, sia a livello nazionale che territoriale¹. La

¹ Preciso, inoltre, che le attività del sommerso economico rappresentano la componente di gran lunga più consistente dell'economia non osservata, che comprende anche le attività illegali ed eventuali inadeguatezze del sistema statistico: la Contabilità nazionale italiana, al pari di quella degli altri paesi europei, esclude però l'economia illegale dalle stime, per l'eccessiva difficoltà nel calcolare tale aggregato.

metodologia sviluppata dall'Istat – ripresa anche nelle linee guida dell'Ocse per la misurazione dell'economia non osservata – garantisce l'esaustività e la coerenza delle stime complessive degli aggregati economici e, come vedremo, offre una base di riferimento per una possibile stima dell'evasione fiscale.

L'entità del valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico è stimata per il 2008 in una "forbice" compresa tra 255 e 275 miliardi di euro, ovvero tra il 16,3% e il 17,5% del Pil. Rispetto all'inizio del decennio, l'incidenza del sommerso sul valore aggiunto è andata progressivamente riducendosi (nel 2000, questa era compresa tra il 18,2% e il 19,1% del Pil), anche grazie all'azione positiva sull'emersione degli interventi normativi relativi al mercato del lavoro – ad esempio le nuove tipologie contrattuali (compreso il lavoro interinale) – e alla regolarizzazione degli stranieri con un'occupazione stabile.

L'effetto della crisi, tuttavia, a parità di altre condizioni ha verosimilmente allargato l'area dell'economia sommersa. Già nel 2008 l'incidenza del sommerso economico sul Pil era leggermente aumentata rispetto al 2007, mentre per il periodo più recente indicazioni in questa direzione si ricavano dall'andamento del lavoro non regolare, che contribuisce per una percentuale del 35-40% al valore aggiunto del sommerso economico.² Nel 2008, infatti, il tasso di irregolarità – misurato in Unità "standard" equivalenti all'impiego a tempo pieno (Ula)³ – è stato pari all'11,8% dell'occupazione totale, cioè 2milioni 942mila Ula su circa 24,9 milioni, con una diminuzione rispetto al 2001 pari a circa 340mila unità di lavoro e di due punti percentuali nel tasso di irregolarità. Le stime appena realizzate per il 2010 mostrano, invece, come il calo dell'occupazione si sia concentrato nella componente regolare dell'impiego di lavoro, mentre le Ula irregolari sono rimaste stabili (2milioni 959mila), determinando una risalita del tasso di irregolarità di mezzo punto percentuale, fino al 12,3%.

La rilevanza dell'economia sommersa è molto diversificata tra le attività, in ragione delle loro specifiche caratteristiche in termini di impiego di lavoro e mercati di riferimento. Nel 2008, il valore aggiunto generato dal sommerso risultava pari a circa un terzo del totale nel caso dell'agricoltura (in aumento rispetto all'inizio del

² Le altre componenti sono la **correzione del fatturato e dei costi intermedi**, che da sola contribuisce per circa il 55% sulla stima massima e – non direttamente ascrivibile ad un comportamento economico specifico – la **riconciliazione delle stime tra offerta e domanda**, che contribuisce alla stima per il 5-10%, in percentuale variabile a seconda degli anni.

³ Ai fini della misura del lavoro come fattore della produzione, il Sistema Europeo dei Conti (Sec95) suggerisce di stimare l'insieme delle unità di lavoro. L'unità di lavoro corrisponde all'equivalente di una persona impiegata a tempo pieno e, quindi, non coincide necessariamente con una posizione lavorativa. Si definiscono "regolari" le prestazioni lavorative registrate e osservabili dalle istituzioni fiscali-contributive e da quelle statistiche e amministrative; "non regolari" sono invece le prestazioni lavorative che non rispettano la normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative.

decennio), quasi il 21% nei servizi (in diminuzione da oltre il 23% di inizio decennio), e il 12,4% per l'industria (dal 14% del 2000, ma con un aumento di otto decimi di punto rispetto al 2007).

Per l'attività del Gruppo di lavoro sull'economia non osservata e i flussi finanziari, l'Istat ha prodotto sperimentalmente una stima a un livello più fine di disaggregazione relativamente al 2005. Questa mostra come, nell'ambito dei servizi, la quota del sommerso economico raggiungesse il 56,8% per l'aggregato degli alberghi e pubblici esercizi, e il 52,9% per il lavoro domestico, ma appena il 6,4% nel settore del Credito e delle assicurazioni (ricordo che nella P.A. la quota del sommerso è, per definizione, nulla). Per l'industria, invece, la stima varia dal 28% per le costruzioni, al 13,7% per l'aggregato tessile-abbigliamento-pelli e calzature, fino all'1,8% per il settore energia elettrica-gas-acqua.

Un quadro simile mostrano i tassi d'irregolarità nell'impiego di lavoro, che nell'ultimo biennio sono aumentati in tutti i settori. Per il 2010, questi sono stimati al 24,9% nell'Agricoltura – caratterizzata da una forte stagionalità e dall'impiego di lavoro a giornata – e, all'altro estremo, al 6,6% nell'industria, oscillando dal 4,6% per cento per l'industria in senso stretto all'11,3% delle costruzioni; in questo comparto, in particolare, si è avuto un aumento di oltre un punto percentuale del tasso di irregolarità rispetto al 2008, mentre negli anni precedenti si era avuto un calo di oltre cinque punti, favorito dalla regolarizzazione della manodopera straniera. I servizi sono, anche in questo caso, in posizione intermedia, con un tasso di irregolarità del 13,5%, che però raggiunge il 18,7% nell'aggregato di commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni.

Sotto il profilo territoriale, l'incidenza del lavoro irregolare nel Mezzogiorno nel 2009 risultava quasi doppia rispetto a quella del Centro-Nord nel suo complesso benché, negli anni precedenti la crisi, nel Mezzogiorno il tasso di irregolarità fosse andato riducendosi più rapidamente che nel resto del Paese, dal 21,1% del 2000 al 18,3% nel 2008⁴.

⁴ Al Centro e al Nord si registra in tutte le regioni una tendenziale riduzione del tasso di irregolarità nel periodo dal 2001 al 2009, ad eccezione della Lombardia e della provincia autonoma di Trento. In tutte le regioni delle due ripartizioni i tassi di irregolarità sono inferiori alla media nazionale, tranne che in Liguria; l'opposto accade nelle regioni meridionali, fatta eccezione per l'Abruzzo. Nel 2009, spicca il valore particolarmente alto della Calabria (29,2%) seguita a distanza dalla Basilicata, dalla Sardegna e dal Molise. Nel periodo considerato le regioni meridionali presentano dinamiche molto differenti con la Campania che registra la riduzione più consistente del tasso di irregolarità (-7,7 punti percentuali) seguita dalla Sicilia. Di contro in Basilicata e Calabria l'incidenza del lavoro non regolare resta elevata in tutto il periodo.

3. Le entrate tributarie e contributive

I dati sul gettito erariale diffusi dal Dipartimento delle Finanze e quelli sui versamenti contributivi prodotti dall'Inps e dall'Inail riflettono in misura diversa fattori economici, aspetti istituzionali e normativi (i livelli di *compliance*, legati anche alla capacità d'accertamento, le manovre finanziarie e, in generale, l'impatto dei provvedimenti legislativi ed amministrativi) ed eventi di natura eccezionale e transitoria (ad es. le imposte una tantum). La struttura delle entrate tributarie nell'ultimo quinquennio evidenzia la crescita del peso delle imposte dirette, che tra il 2005 ed il 2010 sono passate dal 50,7% al 53,6% sul totale delle entrate di competenza (un andamento sostanzialmente analogo è riscontrabile con riferimento alle entrate di cassa).

Con riferimento al 2010, l'imposta sul reddito delle persone fisiche rappresenta il tributo prevalente in termini di gettito, pari al 40,5% delle imposte complessive ed al 75,5% delle imposte dirette. L'IRE e l'IRES insieme rappresentano circa il 50% del totale delle entrate complessive ed oltre il 90% delle imposte dirette. Tra le imposte indirette, sempre nel 2010, l'IVA ha generato entrate per un importo pari al 28,4% del totale delle entrate (e al 61,3% delle imposte indirette). Complessivamente, IRE, IRES ed IVA, rappresentano i tre-quarti del totale delle entrate erariali. Un ulteriore 6% è rappresentato dalle accise (imposte di fabbricazione sugli oli minerali e imposta di consumo sul gas metano).

In ambito europeo, l'Italia si caratterizza per un livello impositivo relativamente elevato e crescente. Nel 2010 la pressione fiscale è risultata pari al 42,3% del Pil, al quinto posto nell'Ue dopo Danimarca, Svezia, Belgio e Francia mentre nel 2000 era il 41,5%, nel 1990 il 37,6%. A questo livello corrisponde un differenziale di circa 3,5 punti percentuali nei confronti dell'Ue e dell'Uem: sempre nel 2000, questo era meno di un punto nei confronti dell'Ue27 e 0,4 punti rispetto alla media dell'Uem17; nel 2013, secondo le *previsioni d'autunno* appena rilasciate dalla Commissione europea (che non incorporano gli effetti della manovra varata in questi giorni), raggiungerebbe quasi quattro punti, con la pressione fiscale in Italia prossima al 44%.

Ricordo che il DL Delega propone un graduale spostamento dell'imposizione "dalle persone alle cose" e la riduzione degli scaglioni a tre, con aliquote fissate al 20%, 30% e il 40%. Ebbene, considerando la struttura del gettito, lo spostamento verso l'imposizione indiretta trova una giustificazione nel fatto che il differenziale tra Italia e Ue è effettivamente concentrato nelle imposte dirette, che nel nostro Paese presentano un'incidenza sul Pil di due punti percentuali superiore alla media europea, e di quasi tre punti nei confronti dell'Uem; un divario minore si ha pure per

le imposte sulla produzione, dove è forte la rilevanza dell'IRAP, mentre le imposte sui consumi, prima dell'aumento dell'aliquota IVA standard dal 20% al 21%, risultavano su livelli leggermente inferiori alla media europea.

Parallelamente, la struttura impositiva italiana è difforme rispetto alla media comunitaria; in particolare per la rilevanza dell'aliquota implicita sul lavoro, stimata pari al 42,6% nel 2009, al primo posto tra i paesi dell'Unione, con un divario di 6,6 punti percentuali rispetto alla media Ue27, e di 4,4 punti rispetto all'area dell'euro. Relativamente più elevata è stimata anche la tassazione sulle società di capitali, al contrario di quella sul lavoro autonomo e i redditi da capitale individuali e soprattutto di quella sui consumi (il 16,3%, contro il 18,5% dell'Uem e il 18,9% dell'Ue).

Al riguardo va osservato che, tenendo in conto l'evasione, il carico fiscale su chi paga per intero è certamente più elevato. Inoltre, l'evasione incide sulla tassazione implicita in maniera differente tra le singole imposte, determinando un'alterazione significativa dell'impatto reale di aliquote nominali simili. Una delle proposte del Gruppo di lavoro può avere un valore esemplificativo di questi aspetti: se dal Pil si sottrae la quota generata dal sommerso economico, può misurarsi la pressione fiscale sulla parte emersa dell'economia e, indirettamente, sui "contribuenti onesti". L'Italia molto probabilmente sarebbe ai primi posti in un'ipotetica graduatoria di questo tipo, mentre un recupero importante d'evasione – nel caso dell'IVA – verosimilmente riporterebbe il livello implicito della tassazione sui consumi in linea con quello medio europeo. D'altro canto, come vedremo, il passaggio concettuale dalle stime dell'economia sommersa a quelle dell'evasione non è immediato.

Per quanto riguarda la progressività del prelievo, dai primi Anni '80 in Italia si è avuta una riduzione quasi costante sia del numero che del livello delle aliquote (si veda la Tavola 42 nell'allegato statistico): l'imposta personale sul reddito è passata da 32 scaglioni, con un'aliquota marginale massima oltre il 70%, ai 5 scaglioni attuali, con un'aliquota massima del 43%. Quanto previsto dal DL Delega non comporterebbe, quindi, una "rivoluzione", se non per l'ulteriore assottigliamento della progressività insita nelle aliquote, ove beninteso non si provvedesse altrimenti attraverso gli sgravi. I dati di confronto internazionale raccolti dalla Commissione europea comprendendo le addizionali "standard", mostrano che nel 2011 l'Italia è "solo" undicesima tra i paesi dell'Ue per le aliquote marginali massime sul reddito (con il 45,6%) e quarta per l'aliquota sui redditi delle società (31,4%). Un'analoga statistica compilata dall'Ocse per il 2010, in cui si considera un percettore singolo senza familiari a carico, tenendo in conto le detrazioni e le addizionali locali collocherebbe l'Italia in dodicesima posizione nell'Ue per le aliquote massime sul reddito e in nona posizione considerando anche i contributi sociali.

Dal punto di vista della copertura, inoltre, il DL Delega prevede come misura prioritaria l'eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale per un ammontare non inferiore a 20 miliardi di euro, che verrebbero aumentati dalla clausola di salvaguardia ove risultasse insufficiente la copertura dalle altre misure previste, o queste fossero inattuatae.

Anche se nella *manovra* appena varata dal Governo, il ruolo della riduzione delle detrazioni nella clausola di salvaguardia dovrebbe essere svolto da un aumento dell'IVA, è opportuno richiamare una simulazione condotta dalla Corte dei Conti sui dati 2010. Questa, infatti, evidenzia come l'impatto di una riduzione del 20% delle agevolazioni avrebbe un chiaro impatto regressivo, considerando che circa i due terzi di queste gravano sul gettito IRE: infatti, mentre i percettori di redditi tra i 7,5 e i 20mila euro lordi subirebbero un aggravio d'imposta compreso tra i 2 e i 2,5 punti percentuali del reddito, l'aggravio scenderebbe a $\frac{1}{4}$ di punto dai 70mila euro lordi e fino a 0,3-0,5 punti percentuali oltre i 150mila euro. Per l'asimmetria esistente nelle detrazioni, inoltre, l'incidenza dei tagli alle agevolazioni sarebbe comparativamente maggiore per il caso dei lavoratori dipendenti rispetto agli autonomi.

Infine, è appena il caso di segnalare che lo spostamento sulle imposte indirette ipotizzato nel DL Delega non è, a sua volta, privo di implicazioni di carattere distributivo, considerando l'attuale ripartizione del carico tributario, ma determinerà anche un impatto sui livelli di compliance e l'organizzazione delle strategie di contrasto.

Analisi delle caratteristiche dei contribuenti

La platea dei contribuenti Ire, in Italia, nel 2009 era costituita da 41.802.902 persone fisiche e 1.021.218 società di persone. Erano, invece, 1.030.161 le società di capitali soggette ad IRES. Analizzando l'ammontare totale dei redditi dichiarati, i redditi da lavoro dipendente ed i redditi da pensione rappresentavano insieme più dell'80% del reddito complessivo totale dichiarato.

Restrungendo l'analisi ai 4 milioni di persone fisiche titolari di partita Iva, si evidenzia che tra gli imprenditori il reddito mediano – cioè il valore dichiarato dall'imprenditore che occupa la posizione intermedia nell'ordinamento per reddito della categoria – è appena superiore a quello dell'insieme dei contribuenti (circa 15mila euro), mentre per i professionisti risulta più che doppio (34mila), scendendo invece a quasi la metà (8.600) per gli agricoltori. I titolari di partita Iva che dichiarano oltre 100.000 euro di reddito, d'altronde, sono l'11% tra i professionisti, ma appena l'1,5% tra gli imprenditori.

Per quanto riguarda i settori di attività economica le persone fisiche con partita Iva operano principalmente nel commercio (23% del totale - reddito complessivo medio 20.529 Euro), nelle attività professionali (18%, 43.982 Euro), nell'agricoltura (15%, 13.353 Euro) e nell'edilizia (11%, 20.963 Euro). Il reddito complessivo medio più elevato, pari a 57.173 Euro, si registra nel settore sanitario, che raccoglie il 6,5% del totale dei titolari di partita Iva.

4. Dall'economia non osservata all'evasione tributaria e contributiva: un breve quadro concettuale

La stima del valore aggiunto del sommerso economico rappresenta una base di partenza "naturale" per realizzare una rappresentazione fiscale dell'evasione, anche se non corrisponde direttamente alle basi imponibili evase. Infatti, include solo i flussi di produzione di beni e servizi, ma non gli aspetti di natura patrimoniale presenti nella generazione di base imponibile; inoltre, la base imponibile può essere ridotta per altre vie, ad esempio attraverso la richiesta di deduzioni fiscali non spettanti. Nel Rapporto si mostra come sia possibile, con approcci diversi, risalire dalle stime del valore aggiunto del sommerso alle basi imponibili potenziali per ciascuna imposta e – modellando la normativa – alla stima dei gettiti corrispondenti. Da questi, per differenza con i gettiti effettivamente versati si ottiene la stima del cosiddetto *tax gap*, che comprende l'evasione intenzionale e, in misura minore, anche altri fenomeni, quali gli effetti dell'incertezza interpretativa nella comprensione degli oneri per l'adempimento, meri errori di calcolo e, soprattutto negli anni più recenti, crisi di liquidità che rendono impossibile la corresponsione di quanto dovuto all'erario.

Tra le principali determinanti del *tax gap* vanno evidenziate:

- a) la sotto-dichiarazione del fatturato;
- b) la sovra-dichiarazione dei costi;
- c) l'occultamento della filiera produttiva;
- d) le deduzioni/detraioni di costi non deducibili o detraibili;
- e) le variazioni patrimoniali fittizie o la costituzione di società estere, che possono consentire di beneficiare di agevolazioni fiscali riconducibili a movimenti di capitale fittizi e/o ad una residenza estera;
- f) le misure di politica economica (politica industriale e fiscalità di vantaggio) che permettono ad imprese parzialmente irregolari di fruire di benefici fiscali non dovuti, incrementando quindi il tasso di irregolarità.

La quantificazione del tax gap in Italia

In Italia non esiste un approccio organico alla determinazione del *tax gap*, benché siano presenti numerose analisi tese a quantificare il fenomeno dell'evasione fiscale con riferimento alle diverse imposte. Esiste, pertanto, un vuoto informativo relativo alla grandezza di maggiore interesse nell'ottica sia dell'analisi dei flussi di finanza pubblica sia degli indirizzi da intraprendere nell'attività di prevenzione e recupero dell'evasione.

L'elemento cardine su cui poggiare tutto l'impianto d'analisi è quello di considerare il *tax gap* complessivo come dato dalla somma dei *gap* riferibili dei singoli tributi presenti nel nostro ordinamento fiscale e che rappresentano la maggiore quota delle entrate del bilancio dello Stato. Costruire una simile stima del *tax gap* consentirebbe di indagare i differenti meccanismi evasivi ed elusivi collegati ad ognuno dei tributi considerati (principalmente IVA, IRPEF, IRAP). L'analisi di tali peculiarità, nonché delle caratteristiche dei soggetti passivi impegnati nel versamento dell'imposta, è fondamentale per isolare e contrastare ogni elemento da cui possano originarsi atteggiamenti e comportamenti tesi alla non *compliance*.

L'Agenzia delle Entrate realizza proprie stime dell'evasione fiscale IVA, in quanto l'omessa dichiarazione di una transazione economica avente in sé il presupposto dell'imposta sul valore aggiunto genera anche evasione di altri tributi. La stima effettuata è compresa tra un'ipotesi minima definita "senza consenso" (il venditore fattura l'imposta, mettendola in conto all'acquirente, ma non provvede a versarla all'amministrazione fiscale) e un'ipotesi massima (originata da un accordo tra gli operatori che si accordano per occultare la transazione imponibile)

Le serie mostrano un andamento ciclico, raggiungendo il valore di massimo nel 1989 con il 22,38 per cento e quello minimo nel 2009 (15,25 per cento). Dopo un andamento piuttosto stabile fra il 1980 ed il 1988, l'evasione IVA subisce un incremento notevole nel 1989, seguito da una fase di rallentamento fino al 1994, per poi riprendere a crescere fino al picco del 1996. Da allora si innesca un trend decrescente, ancorché caratterizzato da marcate fluttuazioni. Per quanto riguarda la parte finale della serie si registrano miglioramenti significativi negli anni 2007 e 2009.

Per quanto riguarda l'IRPEF e l'IRAP numerose stime sono state effettuate negli anni adottando metodologie diverse. Si tratta, tuttavia, di stime non ufficiali prodotte in ambito accademico. Si segnala, infine, la misura complessiva della *tax compliance* realizzata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nella Relazione al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione fiscale per l'anno 2007, utilizzando il cosiddetto "metodo del residuo". In quest'esercizio, la variazione delle entrate è

depurata dell'impatto della crescita economica, delle manovre tributarie e di eventi eccezionali di natura transitoria, attribuendo la parte residuale della crescita delle entrate tributarie al miglioramento della *compliance* fiscale. Escludendo anche gli effetti stimati conseguenti all'attuazione di specifiche norme antievasione/elusione introdotte nel corso degli anni 2006 e 2007, si era valutato che circa il 25% delle maggiori entrate tributarie degli anni considerati (rispetto a quello precedente) potevano essere imputate ad una maggiore *compliance* dei contribuenti.

5. Le azioni di contrasto all'evasione e i risultati ottenuti

Il Rapporto contiene una presentazione estremamente interessante delle strategie, delle misure operative e dei risultati dell'azione di contrasto all'evasione e l'elusione fiscale e contributiva da parte delle diverse Amministrazioni. Mi limito qui a fare qualche breve cenno di carattere generale.

Il quadro che emerge è di una accelerazione nella "messa a sistema" tra questi attori istituzionali, con la condivisione di informazioni e strumenti. Si tratta di un processo ancora non pienamente realizzato, ma che rappresenta un progresso significativo per accrescerne la capacità operativa, come mostra anche l'evoluzione positiva del recupero di gettito. In generale, si è mirato ad accrescere l'efficacia dei controlli, favorendo l'adozione di misure più selettive e mirate, sviluppando un sistema informativo integrato tra le agenzie e introducendo soluzioni tecnologiche e organizzative per migliorare la capacità d'indagine, la pianificazione dei controlli e il monitoraggio dei risultati dell'attività di controllo.

L'Agenzia delle Entrate, ad esempio, persegue una strategia operativa mirata a individuare le situazioni a più elevato rischio di evasione e/o elusione, anche al fine di aumentare gli effetti dissuasivi, attraverso:

- la segmentazione della platea di contribuenti e la determinazione di profili di rischio (settore d'attività, localizzazione), per poter adottare comportamenti differenti a seconda della loro dimensione;
- il rafforzamento della collaborazione con gli altri attori del sistema della fiscalità, sviluppando le sinergie con l'INPS, tramite lo scambio di dati ed informazioni sul sommerso e per contrastare l'indebita percezione di prestazioni sociali agevolate (DL 78/2010);
- la partecipazione dei Comuni (destinatari di una quota crescente di competenze e gettito) al contrasto all'evasione fiscale e contributiva mediante l'utilizzo delle segnalazioni qualificate contenenti elementi utili all'emersione dei maggiori imponibili fiscali e contributivi;

- la definizione di piani operativi differenziati per tipologia di fenomeni fraudolenti in materia di: IVA (nazionale e comunitaria), arbitraggi fiscali internazionali, delocalizzazioni in Paesi a fiscalità privilegiata e fittizi trasferimenti in Paesi esteri;
- l'incremento dell'efficacia dell'attività di controllo tramite l'attività di tutoraggio dei grandi e medi contribuenti, l'utilizzo mirato delle indagini finanziarie, gli accertamenti alle persone fisiche basati sulla determinazione sintetica del reddito;
- il potenziamento degli strumenti e delle procedure per la riscossione.

In ambito fiscale, i dati quantitativi sull'attività e i risultati dell'azione di controllo mostrano, negli ultimi anni, un'inversione di tendenza rispetto alla prima metà dello scorso decennio, con l'aumento del numero degli accertamenti (oltre 700mila nel 2010) e la riduzione dei controlli formali delle dichiarazioni (circa 900mila nel 2010) da parte dell'Agenzia delle entrate.

Dalla seconda metà degli anni Duemila, gli incassi hanno mantenuto un ritmo di crescita sostenuto, anche attraverso la crisi, fino a superare i 10 miliardi di euro nel 2010, pari a quasi quattro volte il valore del 2005. L'attività di accertamento nel 2010 si è ridotta dell'1% rispetto all'anno precedente, mentre l'imposta accertata è aumentata del 6%, a oltre 27 miliardi di euro, con alcuni miglioramenti anche nella qualità del risultato in termini di adesione all'accertamento.

Un miglioramento analogo di efficienza e della capacità di *business intelligence* si osserva anche per il Ministero del Lavoro e gli enti vigilati (Inps, Inail, Enpals), che tra 2007 e 2010 hanno ridotto sostanzialmente il numero delle ispezioni aziendali, da 343 a 260mila; i casi di irregolarità riscontrati sono pure diminuiti, ma in misura minore (da 219 a 172mila), mentre il numero di lavoratori irregolari individuati è rimasto stabile (intorno alle 300mila unità, di cui ca. 130mila completamente a nero).

6. Le proposte

L'Italia si caratterizza per una quota relativamente elevata di economia sommersa, cui corrisponde una significativa perdita di gettito fiscale e contributivo. Tale discrepanza tra carico fiscale "effettivo" e carico fiscale "legale" comporta importanti effetti distributivi ed alimenta un senso di "ingiustizia" nei confronti dell'azione dello Stato da parte di alcune categorie. Paradossalmente, nel momento in cui tutti i paesi europei sono chiamati ad accrescere il rigore di bilancio, l'Italia potrebbe cercare di affrontare con maggiore decisione tale fenomeno, riducendo così i costi sociali dell'intervento di consolidamento fiscale e riequilibrando il carico fiscale tra

le diverse categorie di cittadini. In questa direzione vanno le proposte per il contrasto all'evasione e l'aumento della *compliance* fiscale contenute nel Rapporto, alcune delle quali sono state anche parzialmente considerate nei recenti interventi di finanza pubblica.

Un primo aspetto, sul quale si è registrata una sostanziale convergenza di vedute tra i partecipanti al Gruppo di lavoro, riguarda l'opportunità di **una misurazione di natura ufficiale dell'evasione fiscale**, da condurre con criteri trasparenti e scientificamente rigorosi, che sgombri il campo da stime discordanti e, in alcuni casi, scarsamente fondate. La chiarezza sui dati aiuterebbe il Paese non solo a definire meglio gli interventi, ma anche a misurare l'efficacia di questi ultimi, eventualmente destinando il loro risultato alla riduzione delle aliquote legali che gravano sull'economia regolare. Al riguardo, è stata proposta la pubblicazione di un *Rapporto* annuale da parte dell'Amministrazione fiscale, in cui si riportino le misurazioni sull'economia non osservata prodotte dall'Istat con la massima disaggregazione possibile, insieme a una valutazione dell'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva, e dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico. Nel *Rapporto* andrebbero illustrate anche le strategie di contrasto, gli interventi di posti in essere dall'Amministrazione, i risultati ottenuti, le linee d'azione future. L'inserimento nel provvedimento legislativo in discussione dell'obbligo di redazione di un tale Rapporto sarebbe decisamente auspicabile.

Un secondo ordine di raccomandazioni riguarda il miglioramento dell'efficacia degli **strumenti di contrasto all'evasione fiscale e contributiva**. A tal fine, si propone:

- l'accelerazione del processo di messa in comune delle informazioni sul sistema delle imprese e dei risultati delle azioni ispettive e di accertamento tra le diverse amministrazioni;
- l'uso appropriato di metodologie statistico-induttive al fine di migliorare i meccanismi di selezione dei comportamenti anomali per le piccole e medie imprese e il lavoro autonomo;
- la compartecipazione degli Enti locali all'attività di accertamento, come previsto dai provvedimenti per il federalismo fiscale, integrando contestualmente l'informazione disponibile ai diversi livelli di governo.

Per quanto attiene al **miglioramento della *compliance* fiscale**, si suggerisce di procedere alla revisione e all'affinamento degli studi di settore e di altri strumenti previsti dalla normativa, quali il redditometro per le persone fisiche e il tutoraggio preventivo per le imprese medio-grandi. Per accrescere l'efficacia di questi strumenti di misurazione indiretta della capacità contributiva prendendo a riferimento criteri di equità, efficienza e, insieme, di approvazione sociale, nel

Rapporto si propongono diverse innovazioni metodologiche, una maggiore trasparenza sulle scelte, un orientamento più collaborativo nei rapporti coi contribuenti. In particolare, nel *Rapporto* si formulano le seguenti raccomandazioni:

- *il potenziamento degli studi di settore*, prevedendo la possibilità di aggiornamenti annuali quando necessario, specialmente a fronte di mutamenti nel ciclo economico e di andamenti congiunturali marcati, quali ad esempio shock sui prezzi degli input; possibile cambiamento delle variabili di riferimento (valore aggiunto invece dei ricavi/compensi); ulteriori miglioramenti nelle metodologie di stima e, per le attività non soggette a studi di settore, la sostituzione dei parametri con una metodologia di stima più evoluta e aggiornata. Alcuni partecipanti al Gruppo di lavoro propongono anche l'ampliamento delle categorie e del limite dei ricavi/compensi per l'applicazione degli studi di settore, la revisione dell'approccio di clustering, l'affiancamento di esperti indipendenti ai tecnici Sose. Nel disegno di legge delega il tema della revisione degli studi di settore viene affrontato con riferimento alla loro semplificazione, segnalando unicamente che "gli effetti non dovrebbero essere peggiorativi";
- *sul redditometro per l'insieme delle persone fisiche* si raccomanda che lo strumento venga costruito sulla base di criteri trasparenti, attraverso una metodologia scientificamente condivisa, con il contributo di esperti italiani e internazionali di alto livello. Alcune associazioni di categoria segnalano che il redditometro dovrà essere reso coerente con i provvedimenti normativi e gli strumenti esistenti, quali lo "spesometro" per i soggetti passivi IVA, evitando di ledere le garanzie previste dallo statuto del contribuente;
- *sul tutoraggio preventivo per le imprese medio-grandi*: si raccomanda l'introduzione del contraddittorio tra contribuente e Agenzia sulla base della proposta d'imposta.

Si raccomanda, inoltre, che i risultati delle azioni di accertamento vengano utilizzati nel quadro delle revisioni periodiche degli strumenti e, viceversa, le modifiche negli strumenti essere tempestivamente recepite nella rimodulazione dei piani di accertamento. Si suggerisce, infine, di valutare la possibilità di prevedere nel nostro ordinamento che le imprese si sottopongano volontariamente a controlli fiscali da parte dell'amministrazione, in cambio di condizioni più favorevoli su altri aspetti del rapporto con lo Stato.

Alcune di queste indicazioni sono state riprese nella *manovra finanziaria* appena approvata dal Governo, che dedica un intero Capitolo alle *Misure per l'emersione della base imponibile e la trasparenza fiscale* (art. 10 e ss.), con un mix di rafforzamento degli strumenti di indagine – in particolare per i contribuenti non

congrui agli studi di settore – e di incentivazione per i contribuenti che mettono volontariamente a disposizione dell'amministrazione informazioni per le verifiche (invio telematico delle fatture; conto corrente dedicato all'attività d'impresa)

Da più parti nella discussione sulla manovra sono state avanzate proposte sulla **tracciabilità delle transazioni**. Nel *Rapporto*, insieme all'eventuale rafforzamento delle misure già esistenti (e di quelle introdotte di recente), quali i limiti all'uso del contante e la non trasferibilità degli assegni, si suggerisce di valutare misure d'incentivo che rendano più vantaggioso servirsi di carte di credito e bancomat (eventualmente con il concorso del sistema bancario) e di rendere cogente l'uso di questi strumenti per alcune transazioni tra cittadini e pubbliche amministrazioni.⁵ Tali raccomandazioni sono state in parte recepite nella *manovra* appena approvata dal Governo, all'art. 12 del Decreto Legge. Questo, oltre a fissare a 1000 euro il limite all'uso del contante nei pagamenti, per l'inclusione finanziaria e la diffusione della moneta elettronica stabilisce anche la stipula di una convenzione tra Ministero dell'economia e ABI per l'istituzione di un "conto corrente di base", comprensivo di carta di credito e con una struttura di costi semplificata, da offrire senza spese alle fasce socialmente svantaggiate, che saranno esentate anche dall'imposta di bollo.

Sul terreno delle riforme, per rendere più agevole e meno onerosa la *compliance* e ridurre il contenzioso, un consenso generale tra tutte le istituzioni si è registrato sui criteri di semplificazione, razionalizzazione e stabilizzazione del quadro normativo, che sono in parte ripresi nel disegno di legge delega, ma da una prospettiva assai diversa. Al riguardo si suggeriscono i seguenti interventi:

- riduzione dei margini di discrezionalità dei singoli governi nel varare condoni in materia fiscale e contributiva, che si ritiene abbiano avuto un effetto negativo sul gettito complessivo, sulla "pace fiscale" tra categorie di contribuenti e sulla fedeltà al fisco;
- riduzione del numero di partite IVA, con specifico riferimento a quelle in agricoltura e al lavoro para-subordinato; il controllo preventivo sulla costituzione di Società di capitali (Srl) di puro godimento; il parziale spostamento degli adempimenti in materia IVA dalla vendita al dettaglio a quella all'ingrosso.
- rafforzamento del contrasto d'interessi: questo strumento in linea di principio consentirebbe di riequilibrare l'onere fiscale a vantaggio delle famiglie consumatrici, riducendo la necessità di controlli induttivi, ed esercita un fascino

⁵ Da una recente analisi econometrica condotta dall'Abi è emerso come una maggior diffusione della moneta di plastica potrebbe ridurre l'economia sommersa fino a 40 miliardi di euro, pari ad una quota di Pil che va dallo 0,5 a 3 punti percentuali (cfr. Di Giulio e Milani, 2011, "Diffusione della moneta di plastica e riflessi sull'economia sommersa: un'analisi empirica sulle famiglie italiane", (in *Temì di Economia e Finanza*, n.3), cfr. anche le http://www.abi.it/doc/130753704173641_comunicato_stampa_moneta_elettronica_8_6_2011.pdf)

indubbio. Difficilmente però potrebbe trovare applicazione generale e immediata, considerando i rischi di collusione, i costi e gli impatti potenziali sui risparmi. Il suggerimento, quindi, è quello di considerare le opportunità di applicazione nelle aree di maggior evasione ritenute più promettenti dalle analisi dell'Agenzia delle entrate, introducendo norme di affiancamento che ne aumentino l'efficacia.

Nel *Rapporto* sono state avanzate anche diverse proposte per aumentare la **pubblicità dei redditi** e delle informazioni sulle imposte e l'evasione, rendendo pubblica la pressione fiscale "reale" sui contribuenti in regola e le imposte dirette dichiarate, distinte per settore, o la lista di chi non paga le tasse o, ancora, incentivando su base volontaria la pubblicazione delle imposte corrisposte. Su questi aspetti, comprensibilmente, non si è raggiunta una posizione di consenso, pur concordando sul valore dissuasivo che la pubblicità dei redditi può avere in materia di evasione fiscale. La soluzione proposta nella manovra, con la pubblicazione di risultati aggregati da parte dei Comuni recepisce, sia pure in parte, queste proposte.

Credo sia opportuno, infine, ricordare le evidenze positive riportate nel *Rapporto* sul **ruolo della comunicazione** per migliorare la *compliance* dei contribuenti. In quest'ambito, le strategie più efficaci risultano essere quelle volte ad enfatizzare il comportamento dei contribuenti onesti, piuttosto che a stigmatizzare la diffusione dell'evasione o a mettere in risalto le sanzioni per l'inadempienza. Sul fronte sanzionatorio, l'OCSE suggerisce di rafforzare le forme non monetarie che implicano dei costi sociali per un comportamento non adempiente (la chiusura degli esercizi o la sospensione delle attività prevista dal DL andrebbe in questa direzione). Va comunque notato come queste forme di deterrenza non portino a recuperi immediati di gettito per il bilancio pubblico.