

**ATTI PARLAMENTARI**

**XV LEGISLATURA**

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **CCXXXVII**

n. **1**

## **R E L A Z I O N E**

### **CONCERNENTE I RISULTATI DERIVANTI DALLA LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE**

**(al 30 settembre 2007)**

*(Articolo 1, comma 5, della legge 27 dicembre 2006, n. 296)*

**Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze  
(PADOA SCHIOPPA)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 23 ottobre 2007*

---

PAGINA BIANCA

## I. I RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE—SINTESI

1. Da molti anni l'evasione fiscale in Italia ha livelli elevati ben superiori a quelli dei paesi europei e delle maggiori economie avanzate. I risultati ottenuti dal governo hanno cominciato ad intaccare in modo serio questa realtà che, però resta di dimensioni ancora eclatanti. Il valore aggiunto dell'economia sommersa nel nostro paese è quasi il 18 per cento dell'intero prodotto interno lordo (PIL) e si stima che l'evasione fiscale sia anche maggiore raggiungendo il 21 per cento della base imponibile IRAP ed il 33 per cento della base imponibile dell'IVA. Questi livelli di evasione sono fino quattro volte superiori a quelli dei paesi europei più virtuosi.
2. In termini di gettito, si tratta di almeno 7 punti percentuali di PIL di mancate entrate che, ai livelli attuali di PIL, corrispondono ad una perdita superiore ai €100 miliardi l'anno.
3. A questi livelli, l'evasione fiscale crea seri problemi economici e sociali: tre italiani su quattro oggi ritengono che l'evasione fiscale sia un problema grave o gravissimo (Florio e Zanardi, 2006). Questi livelli di evasione inducono aliquote di tassazione più elevate del necessario, creano distorsioni nella concorrenza ed iniquità sociali tra chi paga e chi non paga le imposte, riducono la competitività internazionale del nostro sistema economico e rischiano di alimentare altre piaghe come l'illegalità, la corruzione e la criminalità.
4. Il governo ha l'obbligo di agire per ridurre l'evasione e riportarla ai livelli fisiologici prevalenti in altri paesi con un chiaro indirizzo politico ed una strategia efficace. La strategia messa in campo dal governo ruota su alcuni pilastri: chiudere definitivamente la stagione dei condoni fiscali, potenziare l'attività di accertamento, correggere i punti deboli della legislazione fiscale e semplificare gli adempimenti per i contribuenti facilitando il dialogo con il fisco.
5. La strategia di lotta all'evasione del governo ha dato ottimi risultati: tra il 2006 ed il 2007 sono stati recuperati al fisco circa €23 miliardi di maggiori entrate precedentemente non pagate e in buona parte legate ad un miglioramento della *tax compliance* dei cittadini, allo stesso tempo le entrate da ruoli e riscossioni coattive sono aumentate di oltre il 20 per cento. In pratica, sembra essersi messo in moto un rilevante processo di emersione di base imponibile e gettito.
6. Questi risultati sono per il momento acquisiti (€23 miliardi l'anno), ma l'esperienza passata illustra che potranno essere duraturi solo con un costante impegno di indirizzo politico e di azione amministrativa e legislativa. Questo deve essere il risultato dello sforzo combinato dell'azione del Governo e dell'azione legislativa del Parlamento.

## II. L'EVASIONE FISCALE IN ITALIA

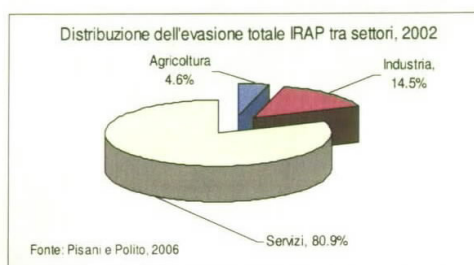
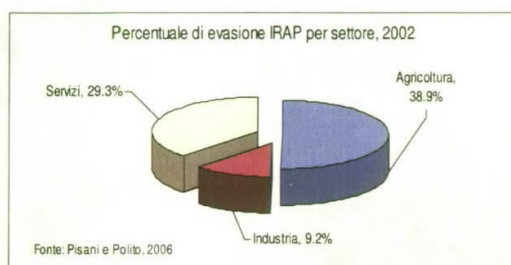
7. Da molti anni, l'evasione fiscale in Italia ha livelli elevati ben superiori a quelli prevalenti nei paesi europei e nelle maggiori economie avanzate. I risultati ottenuti dal governo hanno cominciato ad intaccare questa realtà che, però resta di dimensioni significative. Secondo le più recenti stime dell'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT), il valore aggiunto dell'economia sommersa, solitamente associata all'evasione, è stato nel nostro paese nel 2004 (l'ultimo anno di riferimento) tra il 16,6 per cento ed il 17,7 per cento dell'intero prodotto interno lordo (PIL); in altri termini, vi sono circa €230-250 miliardi di valore aggiunto non dichiarati (ISTAT, 2006). Altri studi confermano l'ampiezza del sommerso. Gli esperti della Banca d'Italia (Zizza, 2002) mostrano che il sommerso durante il periodo tra il 1984 ed il 2000 si attesta tra il 14 ed il 18 per cento del PIL, non lontano dalle stime dell'ISTAT. La stima si basa sulla misurazione della quantità di circolante ipotizzando che la gran parte delle transazioni sommerse avviene in contanti. Invero, la stretta relazione tra economia sommersa e uso di circolante è provata da diversi studi internazionali (Schneider e Klinglmair, 2004; Rogoff, 1998) ed è precisamente per questo motivo che il governo è impegnato ad incentivare modalità diverse dal contante. Dopo una leggera diminuzione tra il 1998 ed il 2000 durante il precedente governo Prodi (Zizza, 2002), vi è stata recentemente una preoccupante inversione di tendenza con una crescita dell'economia sommersa fino a quasi mezzo punto percentuale in più del PIL in solo due anni, tra il 2002 e il 2004 (ISTAT, 2006). Rispetto ad altri paesi, questi livelli di sommerso sono quasi doppi a quelli registrati in Francia, Germania e Regno Unito e fino a quattro volte superiori a quelli di Austria, Irlanda e Olanda (European Commission, 1998). Se si prendono a riferimento i paesi OCSE, l'Italia sembra avere un sommerso di almeno il 60 per cento più elevato della media (Schneider e Klinglmair, 2004).

8. In termini di gettito, il sommerso porta a circa 7 punti percentuali di PIL di mancate entrate per l'erario che, ai livelli attuali di PIL, corrispondono ad una perdita di gettito di circa €100 miliardi l'anno. In pratica, si perde più del 15 per cento del totale delle entrate fiscali oggi raccolte.

9. L'economia sommersa tuttavia è solo una parte dell'evasione fiscale e dunque la perdita potenziale di gettito è più elevata dei €100 miliardi derivanti dal sommerso. Con riferimento all'IRAP, si stima, ad esempio, che l'evasione sia pari a circa il 21 per cento della base imponibile (Pisani e Polito, 2006; Dipartimento per la Politiche Fiscali, 2006) mentre se si considera l'IVA, l'evasione stimata raggiunge addirittura il 33 per cento della base imponibile teorica (Marigliani e Polito, 2007). Questi dati includono oltre alla perdita di gettito che avviene per occultamento della base imponibile anche le perdite derivanti da strategie di elusione e da frodi (ad esempio applicando aliquote minori delle dovute, richieste di rimborsi non dovuti, frodi sulle transazioni internazionali).

Nel complesso, l'evasione fiscale in Italia comporta dunque una perdita di gettito totale per l'erario non stimata sicuramente superiore ai €100 miliardi.

10. Diversamente da quanto spesso si ritiene, l'evasione in Italia è un fenomeno diffuso che coinvolge, a diversi livelli, tutti i settori dell'economia e l'intero territorio nazionale, sebbene con diversa intensità. Se si considera l'evasione IRAP, in agricoltura si evade circa il 39 per cento del valore aggiunto, nel settore terziario e dei servizi si evade circa il 29 per cento del valore aggiunto e nell'industria l'evasione si attesta intorno al 9 per cento, con i valori più elevati che si registrano nel settore delle costruzioni e dei servizi immobiliari dove si stima che l'evasione superi il 50 per cento del valore aggiunto. Tuttavia, dato il peso di ciascun settore nell'economia, più dell'80 per cento dell'evaso è generato nel settore dei servizi, particolarmente dei servizi alle imprese e alle famiglie e del commercio al dettaglio.



11. A livello geografico, le differenze tra nord e sud del Paese sono spesso minime. I dati dell'evaso IRAP sono, in termini assoluti, simili in Campania e Lombardia, come simili sono in Veneto e in Puglia e per città come Napoli e Torino. In termini relativi, l'evasione risulta tuttavia maggiore in alcune regioni del sud del paese, sebbene a livello provinciale tanto nel nord come nel sud d'Italia ci sono province in cui la base imponibile evasa supera addirittura la base imponibile dichiarata.

12. Se si considerano le imprese, l'evasione coinvolge sia le grandi sia le piccole imprese sebbene risulti più diffusa tra quest'ultime. Da recenti elaborazioni dell'amministrazione emerge che sebbene in termini assoluti l'evasione sia maggiore fra le grandi imprese a causa della loro dimensione, le piccole e medie imprese occultano al fisco quasi il 55 per cento in più della base imponibile di quanto facciano le imprese di maggiori dimensioni.

13. Questi livelli di evasione creano seri problemi economici e sociali per il paese ed un governo responsabile ha l'obbligo di attuare una seria ed efficace strategia di lotta all'evasione per riportare l'evasione entro i livelli fisiologici prevalenti in altri paesi.

### III. LA STRATEGIA DI LOTTA ALL'EVASIONE DEL GOVERNO

14. La riforma fiscale del 1974 ha segnato per l'Italia il passaggio ad un sistema fiscale di massa non più incentrato sui ruoli ma sull'adempimento spontaneo del contribuente e la liquidazione diretta dell'imposta.

15. In questo sistema, un'efficace politica antievasione si basa sulla capacità di deterrenza dell'amministrazione piuttosto che su un inattuabile e costoso controllo della massa dei contribuenti. In questa prospettiva, una strategia efficace di lotta all'evasione deve partire da un'accurata analisi degli incentivi ad evadere dei contribuenti.

16. Da un punto di vista teorico, si evade perché esiste una convenienza economica. I modelli teorici sull'evasione utilizzati da coloro che si occupano professionalmente di questo tema (si veda ad esempio Andreoni *et al.*, 1998) suggeriscono che nel decidere se evadere, i contribuenti considerano i benefici derivanti dall'evasione ed i costi attesi. In particolare, il contribuente che evade paga meno imposte, ma affronta, in termini probabilistici, il rischio di un accertamento e il pagamento di una sanzione aggiuntiva alle imposte che avrebbe dovuto pagare. In questo contesto, se il beneficio derivante dall'evasione supera il costo atteso associato alla possibilità di un accertamento, allora si può ritenere probabile che il contribuente decida di evadere i propri obblighi fiscali. La scelta di evadere dipende dunque in maniera critica dalla probabilità percepita di essere accertati.

17. L'analisi empirica dimostra che più elevata è la probabilità di un accertamento, o meglio la percezione che gli individui hanno di tale probabilità, più elevati sono gli effetti di deterrenza sull'evasione, sebbene la grandezza di questo effetto vari da paese a paese. Quindi l'impostazione di un'efficace strategia degli accertamenti è uno dei fattori più rilevanti nella lotta all'evasione.

18. Nel calcolo di convenienza ad evadere gioca un ruolo rilevante anche il beneficio dell'evasione che non si riduce semplicemente al risparmio conseguito per l'imposta evasa ma include il risparmio dei costi di adempimento. In questa prospettiva l'evasione si combatte anche attraverso la semplificazione degli obblighi del contribuente in modo da ridurre il costo dell'adempimento spontaneo.

19. Non bisogna inoltre dimenticare che il livello di evasione di un paese dipende anche dal quadro socio-istituzionale nazionale e da variabili quali la complessità delle norme fiscali, il livello di regolamentazione dell'economia, il grado di soddisfazione dei cittadini per i servizi pubblici ricevuti, la percezione di un comportamento corretto da parte degli altri contribuenti e la struttura industriale del paese. Non è un caso che recenti indagini mostrano come la gran parte degli italiani

ritiene che si evade perché si sa che non tutti pagano le imposte e che il 40 per cento dei nostri concittadini ritiene che si evadono le imposte perché lo stato spende male i fondi ricevuti (Florio e Zanardi, 2006).

20. A questi fattori occorre aggiungere un'anomalia tutta nazionale che è quella dei frequenti condoni fiscali. L'aspettativa di un condono riduce la probabilità di essere accertati in futuro aumentando l'inclinazione dei contribuenti ad evadere il fisco, con ovvie conseguenze negative nella lotta all'evasione nel lungo periodo.

21. Partendo da questi semplici fatti, il governo ha fin dall'inizio sviluppato una strategia di lotta all'evasione fondata su tre pilastri che resteranno per il futuro:

- Chiudere definitivamente la stagione dei condoni;
- Aumentare la probabilità effettiva e percepita che gli evasori siano sottoposti ad accertamenti con il miglioramento dei sistemi informatici e con il potenziamento dell'attività di accertamento;
- Migliorare la legislazione fiscale per ridurre gli spazi disponibili a comportamenti elusivi e per semplificare sempre di più gli adempimenti tributari per i contribuenti.

22. Tutti i provvedimenti legislativi adottati dal governo in materia fiscale dal luglio 2006 hanno perseguito in varia misura questi obiettivi.

#### **La fine della stagione dei condoni e delle sanatorie fiscali**

23. Il primo segnale forte dato dal governo in materia fiscale è che non vi saranno più condoni. In questo contesto, già il decreto legge n. 223 del 4 luglio 2006 sopprimeva la programmazione fiscale, a conferma della volontà del Governo di bandire qualsiasi forma di condono. L'aspettativa che ci non sarebbero stati sconti è certamente una delle cause alla base del forte aumento di gettito registrato a partire proprio da quel periodo.

#### **L'aumento della probabilità di accertamento: informatizzazione e controlli**

24. Dal luglio 2006 ad oggi, sono stati varati una serie di provvedimenti per migliorare i flussi informativi a supporto dell'attività di controllo e rafforzare l'effetto deterrenza dell'attività di accertamento.

25. Centrale alla razionalizzazione dei sistemi informativi è il processo di riorganizzazione dell'anagrafe tributaria intorno al singolo contribuente e non alle singole imposte. In questo modo, sarà possibile incrociare tutte le informazioni disponibili sul singolo contribuente e ricostruire la sua

posizione complessiva rispetto al fisco. Questo consentirà all'amministrazione di recuperare terreno rispetto alle esperienze organizzative dei paesi più avanzati e sostenere il potenziamento dell'attività di accertamento.

26. Alla base del potenziamento dell'attività di controllo ed accertamento vi è stato lo sforzo immediato di aumentare il numero dei controlli, che nel 2007 è cresciuto del 34 per cento, unito al miglioramento dei processi di selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo in base alle caratteristiche che sono associate ad un più elevato rischio di evasione. Infine, si sono sviluppate strategie di controllo separate a seconda che i controlli si rivolgano a grandi e medie imprese, per cui i controlli devono essere sistematici ed a tappeto, o a realtà di piccole dimensioni. Per quest'ultime, l'accertamento deve avere carattere di deterrenza ed incentivare principalmente all'adempimento spontaneo. A questo fine si è puntato al miglioramento ed all'aggiornamento costante degli studi di settore. In questa ottica, è stata anche istituita un'apposita commissione di studio ed analisi (presieduta dal Professor Rey) che si appresta a fornire le proprie valutazioni e conclusioni circa l'adeguatezza statistica e metodologica degli studi e la loro efficacia nel ridurre l'evasione.

#### **Il miglioramento della legislazione fiscale e la semplificare gli adempimenti**

27. Dal luglio dello scorso anno, sono state assunte numerose misure per migliorare la legislazione fiscale e chiudere i margini di manovra disponibili agli evasori, particolarmente nel settore dei servizi immobiliari, dove l'evasione è superiore al 50 per cento del valore aggiunto (Dipartimento per le politiche fiscali, 2006), e nel campo delle frodi IVA, che hanno ormai assunto dimensioni di massa. Il numero dei contribuenti IVA che oggi vantano un credito è sostanzialmente uguale al numero di coloro che dichiarano un debito. Se si considerano, ad esempio, le imprese con crediti IVA soggette agli studi di settore, nel 2005 l'ammontare totale dei crediti IVA di queste imprese risultava maggiore della somma delle imposte dirette, dell'IRAP e dei contributi sociali dovuti, in questo modo più che compensando il debito tributario e contributivo: questa evidenza segnala l'esistenza di una possibile frode generalizzata. Varie misure sono state adottate per affrontare questi problemi come l'applicazione del *reverse charge* a specifici settori e nuovi controlli sulle domande di compensazioni IVA, tuttavia, data la dimensione del fenomeno, il problema delle frodi IVA potrà essere risolto solo con ulteriori interventi legislativi e su questo è auspicabile una piena collaborazione tra Governo e Parlamento.

28. Il miglioramento della legislazione e dell'attività amministrativa è stata anche mirata a semplificare, ridurre i costi di adempimento e migliorare del rapporto tra fisco e contribuenti dopo alcuni interventi iniziali in chiave più restrittiva. Vanno in questa direzione i due recenti interventi in



tema di semplificazione degli adempimenti per le imprese cosiddette minori e l'eliminazione del doppio binario bilancio-contabilità fiscale per gli ammortamenti nell'ambito della riforma della tassazione IRES, entrambi gli interventi presentati con la legge finanziaria per il 2008.

29. La chiarezza degli indirizzi politici e la certezza di maggiori controlli hanno dato immediatamente risultati positivi in termini di maggior gettito per l'erario.

#### **IV. I RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE: GLI EFFETTI DI GETTITO**

30. La strategia di contrasto all'evasione del governo ha indotto un mutamento sostanziale delle aspettative dei contribuenti ed un diverso atteggiamento nell'approccio verso i doveri tributari che ha avuto risultati immediati in termini di gettito.

31. Dal 2006, si è assistito ad una crescita straordinaria delle entrate tributarie e negli ultimi due anni sono stati recuperati circa €23 miliardi di imposte precedentemente non dichiarate: in pratica sembra essersi messo in moto un rilevante processo di emersione di base imponibile e gettito. Il recupero di questo gettito è avvenuto a partire già dal 2006.

##### **A. Gli effetti sul gettito tributario nel 2006**

###### **L'andamento del gettito tributario nel 2006: la svolta**

32. Il 2006 è stato un anno di svolta per la dinamica del gettito tributario in Italia: dopo anni di crescita stagnante, le entrate tributarie nette della Pubblica Amministrazione (PA) sono cresciute del 10 per cento, ben al di sopra della dinamica dei principali aggregati macroeconomici. A confronto, nei due anni precedenti, le entrate tributarie della PA sono cresciute in media ad un tasso annuo dell'1,4 per cento a fronte di una crescita media annuale del prodotto interno lordo (PIL) nominale del 3,2 per cento. Nel 2006, il rapporto tra crescita del PIL e crescita delle entrate si è invertito.

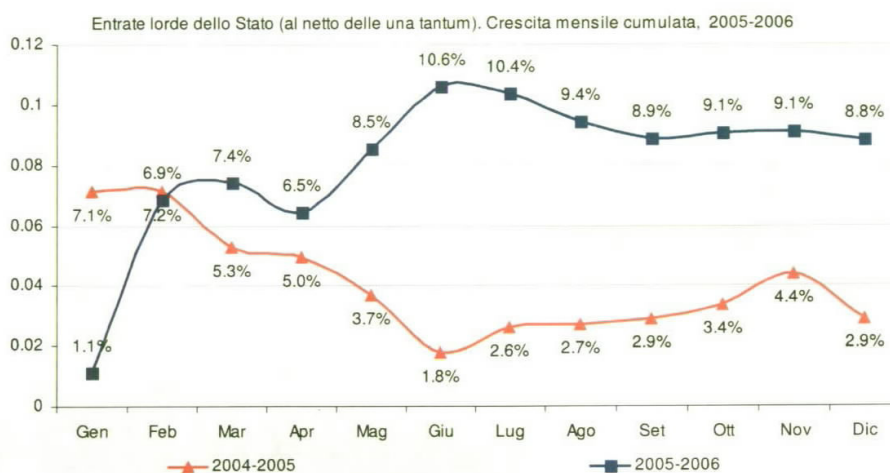
| <b>Crescita annuale delle entrate tributarie, 2006</b> |       |                                  |
|--|-------|----------------------------------|
|  | 2006  | Percentuale delle entrate totali |
| <b>Entrate tributarie lorde dello Stato</b>            |       |                                  |
| Entrate totali (al lordo delle <i>una tantum</i> )     | 9.9%  | 100%                             |
| Imposte dirette  | 12.8% | 52%                              |
| IRE  | 6.4%  | 36%                              |
| IRES   | 16.3% | 10%                              |
| Altre  | 69.3% | 6%                               |
| <i>d.c. Sost. redditi di capitale</i>                  | 28.3% | 2%                               |
| Imposte indirette                                      | 6.9%  | 48%                              |
| IVA  | 8.8%  | 29%                              |
| Scambi interni   | 7.8%  | 25%                              |
| Importazioni   | 15.9% | 4%                               |
| Accise   | 1.5%  | 10%                              |
| Altre Indirette (Bolli e altro)                        | 8.9%  | 5%                               |
| Varie (Giochi)   | 4.0%  | 3%                               |
| <b>Memo</b>  |       |                                  |
| Entrate (al netto delle <i>una tantum</i> )            | 8.8%  | ...                              |
| Entrate tributarie nette della PA                      | 10.0% | ...                              |
| PIL nominale   | 3.7%  | ...                              |
| Consumi nominali interni                               | 4.2%  | ...                              |

Sia le entrate tributarie della PA (+10 per cento) e sia le entrate tributarie lorde dello Stato (+9,9 per cento), un aggregato monitorato mensilmente, sono cresciute nel 2006 ad un tasso superiore alla variazione annuale del PIL nominale e dei consumi interni che sono cresciuti rispettivamente del 3,7 per cento del 4,2 per cento.<sup>1</sup> L'aumento nel tasso di crescita delle entrate è solo in minima parte influenzato dagli introiti dei provvedimenti *una-tantum* decisi dal governo precedente (principalmente imposte sostitutive quali l'imposta sulla rivalutazione dei beni d'impresa e l'imposta sul valore dei terreni edificabili), al netto dei quali il tasso di crescita delle entrate erariali è stato di circa l'8,8 per cento. A fine anno, le maggiori entrate del bilancio dello stato rispetto l'anno precedente ammontavano a circa €35,8 miliardi.

33. La svolta nel tasso di crescita delle entrate tributarie è avvenuta a partire da maggio-giugno 2006, in concomitanza con l'insediamento del nuovo governo. Fino ad aprile, il tasso di crescita cumulato delle entrate erariali (al netto delle *una-tantum*) era stato di circa 6,5 per cento, un tasso sostenuto che non lasciava tuttavia intravedere motivi per un'accelerazione. Non a caso, in sede di

<sup>1</sup> Le entrate nette della PA includono le entrate dello stato e delle amministrazioni locali registrate secondo il principio della competenza economica ed al netto di rimborsi e compensazioni. Le entrate lorde del bilancio dello Stato (o entrate erariali), monitorate mensilmente, sono registrate secondo il principio della competenza giuridica e al lordo di rimborsi e compensazioni. Quest'ultimo aggregato rappresenta ai fini dell'analisi economica un miglior indicatore dell'andamento del gettito tributario in quanto esclude i rimborsi per crediti maturati in anni precedenti.

revisione dei conti pubblici, la commissione di *due diligence* coordinata dal professor Faini aveva proceduto solo ad una limatura al rialzo delle entrate per l'anno. A partire da maggio-giugno si è avuto un cambio di tendenza. Il tasso di crescita cumulata del gettito erariale (netto delle *una tantum*) è salito all'8,5 per cento a maggio e al 10,6 per cento a giugno. Questa accelerazione avveniva in contemporanea alla presentazione delle dichiarazioni, ma si è poi stabilizzata a valori elevati, con una crescita del gettito a fine anno di circa l'8,8 per cento.

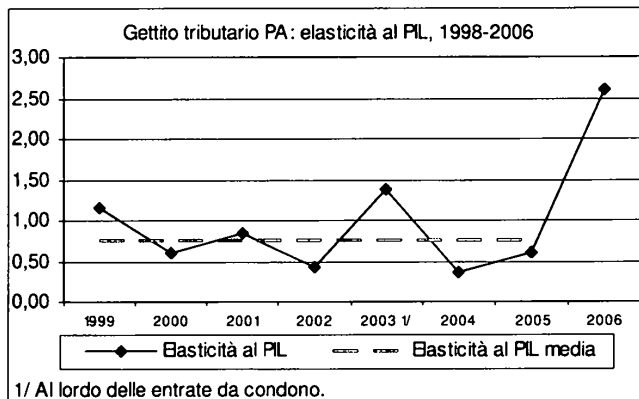


34. L'accelerazione nel gettito IVA (+8,8 per cento) e IRES (+16,3 per cento) sono tra i fattori principali sottostanti questa svolta. Al lordo delle entrate *una tantum*, la crescita è stata anche maggiore con un massimo nel tasso di crescita annuale per le entrate erariali in luglio superiore al 12 per cento.

35. L'improvvisa accelerazione del gettito tributario ha indotto sostanziali revisioni delle stime di gettito nel corso della seconda parte dell'anno. A luglio 2006, con il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF 2007), le entrate della PA erano riviste al rialzo di €9,5 miliardi rispetto alle stime che il precedente esecutivo aveva presentato in aprile in sede di Relazione Trimestrale di Cassa. A settembre, con la Relazione Previsionale e Programmatica 2007 (RPP 2007), le entrate tributarie venivano ulteriormente riviste al rialzo per altri €6,5 miliardi per tener conto del buon andamento del gettito e degli interventi del nuovo esecutivo. Rispetto ad aprile, la revisione annuale per l'anno apportata dal nuovo governo ammontava a circa 16 miliardi di euro, che corrispondeva ad un tasso di crescita annuo previsto del 7,4 per cento.

36. A fine 2006, il gettito tributario effettivo ha superato ogni migliore previsione registrando un'elasticità al PIL (la variazione percentuale del gettito tributario rispetto alla variazione

percentuale del PIL nominale) di 2,6 punti, un risultato eccezionale per qualsiasi standard storico ed il valore più alto per l'Italia degli ultimi 14 anni.



37. Nel corso del 2006, anche altri paesi europei hanno registrato un positivo andamento delle entrate tributarie, ma il fenomeno risulta molto più marcato in Italia se si considera l'andamento della crescita economica interna in ogni paese. Nel 2006, ad esempio, le entrate tributarie in Spagna sono cresciute di circa il 12,3, in Germania del 7,4 per cento e in Francia del 5,7 per cento, con un leggero aumento della pressione fiscale in questi paesi (dati Eurostat). Tuttavia, se si rapporta questa crescita alla dinamica del PIL nominale in ciascun paese, la variazione del gettito tributario rispetto alla variazione del PIL (elasticità al PIL) è stata in Italia il 70 per cento più elevata che in Spagna, circa il doppio che in Francia e oltre il 20 per cento superiore a quanto registrato in Germania. Questi confronti internazionali sono ovviamente solo indicativi in quanto le entrate in ogni paese risentono delle misure di politica tributaria adottate e dei loro effetti sull'economia (ad esempio in Germania l'annuncio di un aumento dell'aliquota base dell'IVA a partire dal 2007 ha probabilmente indotto un aumento dei consumi nel 2006 con un aumento dell'elasticità per l'anno) che potrebbero spiegare parte del maggior gettito nei singoli paesi. Purtroppo, non si ha conoscenza di analisi complete con confronti internazionali omogenei effettuati al netto di questi effetti. Tuttavia, l'incremento verificato in Italia appare eccezionale anche al netto dell'effetto delle manovre (vedi paragrafi successivi).

38. Il positivo andamento delle entrate in Europa, e particolarmente in Italia, ha portato nel 2006 un aumento della pressione fiscale nell'area euro di circa 0,55 punti percentuali di PIL e di ben 1,7 punti percentuali di PIL in Italia. Come risultato, nel 2006, la pressione fiscale media nella zona euro è stata pari a 41,4 per cento del PIL contro il 42,3 per cento dell'Italia. Per il nostro paese, questo è il livello più alto degli ultimi 25 anni con l'eccezione del 1993 e del 1997.

**Le determinanti della variazione di gettito nel 2006: crescita economica, manovre tributarie ed emersione di base imponibile**

39. Alla base della forte crescita del gettito tributario in Italia nel 2006 vi sono diversi fattori. I più ovvi come il ciclo economico, le manovre tributarie e possibili eventi eccezionali di natura transitoria spiegano circa i due terzi della crescita, lasciando quindi un ampio maggior gettito residuale da interpretare. Questo residuo include il maggior gettito riconducibile al miglioramento della *tax compliance*, cioè dell'adempimento spontaneo dei contribuenti alle norme fiscali, sia attraverso la dichiarazione di attività precedentemente occultate nell'economia sommersa sia attraverso la riduzione di comportamenti elusivi o fraudolenti. In particolare:

- La **crescita economica** spiega poco meno di un terzo dell'aumento di gettito registrato nel 2006. L'effetto della crescita si può stimare con vari metodi. Utilizzando il modello di previsione delle entrate in uso presso il Dipartimento per le Politiche Fiscali (MEF, 2006) risulta che dei €35,8 miliardi di nuove entrate erariali registrate nel 2006 rispetto all'anno precedente, circa €11 miliardi (31 per cento) sono imputabili alla crescita economica. Al netto della variazione delle entrate *una tantum*, questo implica un'elasticità implicita al PIL di circa 0,98 punti. Stime alternative, utilizzando un metodo econometrico di previsione del gettito tributario aggregato che per gli ultimi 5 anni (2001-2005) approssima il gettito effettivo con un margine di errore annuale inferiore all'1,3 per cento, collocano il maggior gettito tributario in circa €9,6 miliardi.<sup>2</sup> Nel complesso, la variazione annuale delle entrate dovute alla crescita economica si colloca tra i €10 e gli €11 miliardi.
- Circa €8,7 miliardi delle maggiori entrate del 2006 (24 per cento della variazione annuale di gettito) è dovuta a **provvedimenti tributarî *una tantum* e a versamenti eccezionali di natura transitoria**, la cui entità è certa in quanto incassati utilizzando appositi codici-tributo. Questi includono i maggiori introiti rispetto al 2005 derivanti dall'aumento delle imposte *una tantum* stabilito dal precedente governo (circa €4 miliardi), un maggior gettito IRE dovuto al pagamento degli arretrati contrattuali ai dipendenti del settore pubblico (circa €1 miliardo), versamenti eccezionali derivanti dalla concentrazione dei rimborsi di buoni postali e da pagamenti inattesi da parte di alcuni grandi contribuenti (circa € 2.1 miliardi) e altri eventi eccezionali quali il versamento dell'imposta sulle riserve matematiche delle assicurazioni di circa €1 miliardo non versata nel 2005. A questo si aggiunge un maggior

<sup>2</sup> Il gettito derivante dalla crescita economica è stimato utilizzando serie trimestrali per il periodo 2001-2005 e regredendo il gettito effettivo rispetto al PIL e ad un insieme di dummies trimestrali per catturare gli effetti di stagionalità. Per il periodo tra il 2001 e il 2005, questo modello consente di spiegare quasi la totalità delle variazioni di gettito con gli andamenti del ciclo economici. Per il 2006, invece, il 70% della variazione di gettito risulta non spiegata.

gettito IVA proveniente dal settore delle pubbliche utilità (particolarmente elettricità) dovuto ad un motivo tecnico: alcuni dei maggiori contribuenti del settore avevano esaurito i loro crediti IVA nel 2005 riducendo in questo modo l'IVA versata per l'anno e generando un aumento del tasso di crescita nel 2006. Il maggior gettito connesso a questo evento si stima essere pari a circa €0,6 miliardi.<sup>3</sup>

- **I provvedimenti tributari di natura permanente** contenuti nella manovra di bilancio per il 2006 hanno contribuito solo limitatamente al maggior gettito per l'anno. La variazione di gettito annuale derivante da questi provvedimenti rispetto al 2005 è stata stimata, in sede di manovra, in circa €5 miliardi. Questi includono, tra le altre misure, la stima degli effetti delle riforme IRE ed IRES e la variazione dell'imposta di bollo, al netto della programmazione fiscale poi eliminata con il decreto legge 223/2006 di luglio. Questi calcoli non includono i circa €1,5 miliardi di perdita stimata nel 2006 derivante dall'applicazione della sentenza IVA auto della Corte di Giustizia Europea sul cui impatto non vi sono riscontri definitivi.<sup>4</sup>
- **Tutto ciò lascia circa €11 miliardi (31 per cento)** delle maggiori entrate tributarie registrate nel 2006 non spiegate dal ciclo economico, dalle manovre (permanenti o una tantum) o da possibili eventi eccezionali.

| Cause aumento del gettito erariale lordo dello stato (2005-2006)<br>(in miliardi di euro) |             |             |
|---|-------------|-------------|
| <b>Totale aumento</b>   | <b>35.8</b> | <b>100%</b> |
| Crescita PIL 1/   | 11.0        | 31%         |
| Una tantum e fattori eccezionali  | 8.1         | 22%         |
| Extra gettito settore utilities   | 0.6         | 2%          |
| Manovre permanenti (stimate)  | 5.0         | 14%         |
| Residuo/tax compliance  | 11.2        | 31%         |
| Misure antielusione/elusione (DL 223/2006)  | 2.4         | 7%          |
| Altro recupero di base imponibile/Tax compliance  | 8.8         | 24%         |

1/ Stime alternative collocano questo effetto tra i €10 ed gli €11 miliardi.

Una parte di questo maggior gettito residuale può essere ricondotto agli interventi antielusione ed antielusione contenuti nel decreto legge 223/2006 del luglio 2006, il cui effetto è stato stimato in circa € 2,4 miliardi. E' ragionevole concludere che la parte restante dell'aumento di gettito non spiegato, pari a circa 8,8 miliardi (24 per cento del maggior gettito annuale) includa un miglioramento della *tax compliance* da parte dei contribuenti e

<sup>3</sup> Ipotizzando un tasso di crescita del gettito IVA per il settore elettrico in linea con la crescita della base imponibile, risulta che circa 0,6 miliardi di gettito nel 2006 derivano da fattori tecnici non direttamente collegati alla crescita della base imponibile. Per maggiori dettagli si veda Palomba (2007).

<sup>4</sup> La stima delle entrate della manovra di bilancio è basata sulle valutazioni contenute nelle relazioni tecniche di accompagnamento ai provvedimenti corrette, laddove possibile, tenendo conto del gettito effettivo.

dunque un ulteriore recupero di base imponibile. Analisi più puntuali a livello di singolo tributo confermano questa tesi. In particolare, nel caso dell'IVA, in un recente studio, si stima che circa €4,6 miliardi (circa il 50 per cento del maggior gettito residuale per l'anno) siano dovuti ad un miglioramento della *tax compliance* dell'IVA (Palomba, 2007). Ovviamente, il residuo include anche inevitabili errori nelle stime degli effetti degli interventi permanenti della manovra finanziaria<sup>5</sup> e possibili cambiamenti strutturali nella relazione tra gettito e contesto macroeconomico che hanno tuttavia solo un effetto molto limitato. Errori di stima anche macroscopici (ad esempio del 15-20 per cento) della manovra condurrebbero a variazioni del gettito residuale inferiori al miliardo e cambiamenti nella relazione storica tra entrate tributarie e PIL nel corso di un singolo anno sono ragionevolmente limitati in assenza di significativi shock economici.

#### **Il miglioramento della *tax compliance*: alcuni indicatori**

40. Il miglioramento della *tax compliance* nel 2006 trova conferma nell'andamento di numerosi indicatori di adempimento spontaneo per le maggiori imposte quali IVA ed IRES.

- Per l'IVA, vari indicatori di adempimento spontaneo sono migliorati nel corso dell'ultimo anno. Nel 2006, si stima che la percentuale di base imponibile IVA dichiarata rispetto alla base imponibile teorica è aumentata di circa 3,5 punti percentuali rispetto al 2005. Allo stesso tempo, la differenza tra gettito effettivo e gettito potenziale stimato si è ridotta nel corso dell'anno di circa l'11 per cento. Di conseguenza, il rapporto tra gettito effettivo e gettito teorico stimato è aumentato di 5 punti percentuali in un solo anno.<sup>6</sup> Questi indicatori segnalano un rapido ed ampio recupero di base imponibile ed un miglioramento della *tax compliance* nel 2006. Nello stesso anno, anche l'*efficiency ratio* (il rapporto tra gettito in percentuale del PIL e aliquota standard IVA), spesso utilizzato nei confronti internazionali per comparare la capacità di raccolta relativa tra diversi paesi, è aumentato raggiungendo il livello di 39,1, circa due punti in più rispetto all'anno precedente. In pratica, per ogni punto percentuale di aliquota, nel 2006 è stato raccolto 0,39 per cento del PIL. Questo ha riportato l'Italia in linea con l'efficienza media dei paesi dell'Unione Europea (dati 2003) recuperando una differenza storica che non si riteneva facilmente colmabile.
- Anche per l'IRES si registra un miglioramento degli indicatori di *tax compliance* con una notevole riduzione nel 2006 nella differenza tra gettito effettivo e gettito potenziale stimato

<sup>5</sup> Come notato in precedenza, questo possibile errore non riguarda la parte di manovra *una tantum* la cui entità effettiva è stata registrata utilizzando specifici codici tributo.

<sup>6</sup> Queste elaborazioni sono tratte da Convevole (2007) utilizzando la metodologia sviluppata in Convevole e Pisani (2003) e Marigliani e Pisani (2007).

sulla base dei dati di contabilità nazionale. Di conseguenza, il gettito effettivo IRES di competenza dell'anno (acconto 2006 più saldo versato nel 2007) al netto delle *una-tantum*, è salito al 66 per cento del gettito potenziale stimato con un aumento di circa venti punti percentuali rispetto alla media degli ultimi cinque anni e di 12 punti percentuali rispetto al 2005. Questo risultato dipende da due fenomeni: da un lato, si è registrato una forte crescita del gettito IRES che è aumentato di circa il 18,5 per cento (al netto degli interventi *una tantum*), dall'altro lato, la base imponibile teorica stimata dalla contabilità nazionale è diminuita di circa il 3 per cento.<sup>7</sup> Questo miglioramento negli indicatori di *tax compliance* per l'IRES è dovuto non solo ad una riduzione di evasione ma anche ad una riduzione dell'elusione/erosione fiscale a seguito dei numerosi interventi susseguiti negli ultimi due anni volti a correggere alcuni punti deboli nella legislazione fiscale<sup>8</sup>. Si possono ricordare a titolo di esempio le modifiche in tema di *dividend washing*, *partecipation exemption*, leasing ed ammortamenti. Sulla base delle stime effettuate in sede di manovra, si stima che tali interventi spieghino circa 3 punti percentuali dell'aumento nel rapporto tra imposta effettiva ed imposta potenziale nel 2005 e 4 punti percentuali nel 2006.

- Il miglioramento della *tax compliance* appare particolarmente marcato in alcuni dei settori considerati a più alto rischio di evasione come quelli delle costruzioni, dei servizi immobiliari e del commercio. In questi settori, si registra nel 2006 una forte discrepanza tra andamento del gettito di imposte come IVA e IRES e la dinamica settoriale evidenziata dai dati di contabilità nazionale.<sup>9</sup> Questa discrepanza, unita ai numerosi interventi in chiave antievasione implementati in questi settori, segnala anch'essa un miglioramento della *tax compliance* con un'emersione di base imponibile prima evasa al fisco. In particolare, nei settori delle costruzioni e dei servizi immobiliari, nel 2006 il gettito IVA è cresciuto su base annua tra il 14 e il 15 per cento e il gettito IRES di competenza per l'anno tra il 27 ed il 29 per cento a fronte di una crescita nominale degli investimenti per costruzioni intorno al 5 per cento (Fonte ISTAT). Ancora, il settore del commercio (sia al dettaglio e sia all'ingrosso) che varie indagini segnalano essere ad alto rischio di evasione ha fatto registrare tassi di crescita del gettito IVA tra il 7 e il 9 per cento (ben al di sopra dell'andamento dei consumi interni del 4,2 per cento) e tassi di crescita del gettito IRES di competenza dell'anno tra il 18 ed il 25 per cento.

<sup>7</sup> La base imponibile teorica dell'IRES è calcolata come sulla base dei dati di contabilità nazionale, aggiungendo al risultato operativo lordo delle società finanziarie e non finanziarie il 5% dei dividendi attivi (per gli anni 2004-2006) e gli interessi attivi netti e sottraendo gli ammortamenti.

<sup>8</sup> In questo senso si può leggere il dato dell'andamento del risultato di esercizio prima delle imposte (incluso operazioni finanziarie straordinarie) risultante dai dati di Mediobanca su 2015 imprese medio-grandi che nel 2006 è cresciuto del 5,6 per cento su base annua, dunque meno del gettito effettivo.

<sup>9</sup> Analisi più dettagliate sull'andamento delle basi imponibili dichiarate saranno possibili nei prossimi anni quando saranno noti i dati delle dichiarazioni.



La significativa discrepanza tra andamento del gettito e dinamica economica in questi settori in cui si è concentrata l'azione del governo e l'attività di accertamento segnala come una politica antievasione coerente, specifica e ben disegnata possa dare risultati significativi ed immediati.

- Infine, alcune informazioni puntuali segnalano che interventi specifici su alcune imposte locali hanno avuto un ritorno positivo in termini di migliore *tax compliance*. Nel caso dei redditi da fabbricati, ad esempio, la legge finanziaria del 2007 prevedeva l'obbligo di indicare nella dichiarazione IRPEF i pagamenti ICI per singoli fabbricati. L'obiettivo era di indurre il contribuente a una maggiore consistenza tra le informazioni sui fabbricati posseduti fornite in dichiarazione IRPEF ed ai comuni in sede di pagamenti ICI, riducendo così l'evasione. Da alcuni indagini preliminari effettuate su un panel di dichiarazioni (fonte SOGEI), risulta che il numero dei fabbricati dichiarati nel 2007 per l'anno d'imposta 2006 è aumentato tra il 3,8 ed il 4,5 per cento rispetto al 2005 (con un conseguente aumento delle rendite catastali dichiarate). Si tratta di aumento considerevole posto che nel triennio 2002-2004, l'aumento nel numero dei fabbricati dichiarati era stato solo dello 0,7 per cento, segnalando come nuova base imponibile stia emergendo a conseguenza del provvedimento. Queste prime informazioni hanno indotto l'amministrazione a proporre al Parlamento nel contesto del disegno di legge finanziaria 2008 la proroga della misura.

41. Questi dati illustrano chiaramente che parte del maggior gettito tributario registrato nel 2006 e non spiegato da fattori macroeconomici e di manovra è legato all'emersione di base imponibile prima evasa al fisco ed ad un chiaro miglioramento della *tax compliance* da parte dei contribuenti. L'effetto di questa emersione è stato che nel 2006 si è creato un evidente scalino nella serie temporale del gettito tributario.

#### **Il ruolo dei condoni**

42. I condoni e le sanatorie fiscali degli scorsi anni hanno portato ad un aumento di gettito nell'immediato ma non sembrano aver contribuito al miglioramento della *tax compliance* nel 2006 appaiono, invece, aver agito in parte da freno. Se si considera il gettito IVA su scambi interni per i soggetti che hanno potuto usufruire delle sanatorie fiscali introdotte nel 2002 e 2003 (leggi n. 282/02, n. 289/02 e n. 350/03), si osserva che l'importo pro-capite dell'IVA versata (dati da versamenti F24) da coloro che hanno usufruito delle sanatorie fiscali (circa il 42 per cento dei versanti nel 2006 e l'84 per cento del versato) è cresciuto nel 2006 di circa l'8,2 per cento rispetto all'anno precedente, mentre l'IVA pro-capite versata da coloro che, pur potendo, non hanno usufruito delle sanatorie è cresciuta del 10,3 per cento con una differenza nei tassi di crescita di circa

il 25 per cento. Una simile differenza caratterizza i tassi di crescita anche nel 2005. In altre parole, sebbene i condoni hanno indotto un aumento nel gettito tributario nell'anno di implementazione, la loro eredità sembra aver frenato più che agevolato l'adempimento spontaneo. Questo risultato è del resto coerente con le conclusioni della teoria economica.

#### B. Gli effetti sul gettito nel 2007

43. Sulla scia dello scorso anno, anche nel 2007 si è riproposta la forte dinamica del gettito tributario che nei primi nove mesi dell'anno è stata superiore alla crescita dei principali aggregati macroeconomici. Nel periodo gennaio-settembre, le entrate tributarie lorde dello Stato monitorate mensilmente (al netto delle *una tantum*) sono cresciute dell'8 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente a fronte di una crescita annuale del PIL nominale nei primi sei mesi dell'anno del 4,6 per cento e dei consumi interni delle famiglie del 4 per cento.<sup>10</sup> Tutte le maggiori imposte hanno registrando tassi di crescita sostenuti e le entrate da provvedimenti *una tantum* hanno perso rilevanza portando ad un minore tasso di crescita annuale delle entrate tributarie al lordo di queste imposte.

44. Il maggior tasso di crescita del gettito tributario rispetto all'andamento degli aggregati macroeconomici ha indotto nel corso dell'anno ad alcune revisioni al rialzo delle previsioni iniziali di gettito. A Luglio, con il DPEF 2008-2011, le entrate della PA sono state riviste al rialzo per €3,2 miliardi rispetto alle previsioni presentate nella Relazione Unificata di Cassa (RUEF) di marzo. A settembre, con la pubblicazione della RPP 2008, le entrate tributarie della PA sono state riviste al rialzo per altri €5,8 miliardi per tener conto del positivo andamento dell'autoliquidazione ed incorporare i sostenuti tassi di crescita di tutte le altre imposte. Sulla base delle ultime proiezioni, la crescita annuale prevista del gettito tributario netto della PA è di circa il 6 per cento con un aumento delle entrate del lordo dello stato di circa €25,5 miliardi rispetto al 2006 (€26 miliardi in più per la PA).<sup>11</sup>

45. Anche per il 2007, si stima che una parte del maggior gettito previsto per l'anno derivi da un ulteriore miglioramento della *tax compliance* dei contribuenti. In particolare, se si considerano le entrate lorde dello Stato, in via preliminare si stima che dei €25,5 miliardi d'incremento annuale delle entrate previsto per il 2007: €15,9 miliardi (ovvero il 62 per cento) siano dovuti alla crescita

<sup>10</sup> Le entrate tributarie lorde dello Stato (registrate in competenza giuridica e per cassa) sono disponibili mensilmente sul sito [www.finanze.it](http://www.finanze.it). I dati per il mese di settembre sono preliminari e soggetti a revisione.

<sup>11</sup> Questi aumenti sono al lordo degli €1,9 miliardi previsti dal decreto legge di accompagnamento alla manovra finanziaria 2008 come restituzione di parte delle maggiori entrate ai contribuenti IRPEF senza imposta dovuta.

economica<sup>12</sup> e €3 miliardi (ovvero 12 per cento) all'effetto stimato delle manovre tributarie permanenti ad esclusione delle misure antielusione ed antievasione; parte di queste entrate sono compensate da una riduzione, rispetto all'anno precedente, delle entrate dovute a fattori eccezionali ed *una tantum*.<sup>13</sup> Tutto ciò lascia circa €12,1 miliardi (il 47 per cento) delle maggiori entrate tributarie stimate per il 2007 non spiegate dal ciclo economico, dalle manovre e da eventi eccezionali. Una parte di questo maggior gettito residuale può essere ricondotto agli interventi antievasione ed antielusione contenuti nella manovra finanziaria del 2007 (circa €5,4 miliardi). La parte del restante dell'aumento di gettito resta da interpretare e l'andamento di alcuni indicatori di *tax compliance* indicano una continuazione della dinamica positiva iniziata lo scorso anno.

| Cause aumento del gettito erariale lordo dello Stato (2006-2007)  |             |             |
|---|-------------|-------------|
| (in miliardi di euro)   |             |             |
| <b>Totale aumento stimato 1/</b>                                  | <b>25,5</b> | <b>100%</b> |
| Crescita PIL  | 15,9        | 62%         |
| Una tantum e fattori eccezionali                                  | -5,5        | -22%        |
| Manovre permanenti stimate (escluso misure antielusione/evasione) | 3,0         | 12%         |
| Residuo e tax compliance  | 12,1        | 47%         |
| Misure antielusione/evasione manovra 2007                         | 5,4         | 21%         |
| Altro recupero di base imponibile/Tax compliance                  | 6,7         | 26%         |

1/ Stima coerente con le previsioni presentate nell'aggiornamento del DPEF 2008-2011.

46. Come nel 2006, il gettito nei primi nove mesi dell'anno è cresciuto particolarmente in alcuni dei settori considerati a più alto rischio di evasione come il comparto delle costruzioni, dei servizi immobiliari e del commercio. In particolare, nei settori delle costruzioni e dei servizi immobiliari, nel periodo gennaio-settembre 2007 il gettito IVA è cresciuto su base annua tra il 10 e il 15 per cento a fronte di una crescita nominale degli investimenti per costruzioni nei primi sei mesi dell'anno dell'8,8 per cento (Fonte ISTAT). Ancora, nel settore del commercio all'ingrosso, il gettito IVA su scambi interni è aumentato del 10,7 per cento rispetto allo scorso anno nonostante un rallentamento della crescita dei consumi interni che nei primi sei mesi dell'anno sono cresciuti del 4 per cento. Dopo la performance dello scorso anno, la crescita del gettito IVA nel settore del commercio al dettaglio appare finora più in linea con l'andamento dei consumi interni. La continua discrepanza in alcuni di questi settori tra andamento del gettito e dinamica settoriale segnala come il processo di emersione di base imponibile iniziata lo scorso anno prosegue.

47. Inoltre, alcuni interventi specifici come la chiusura temporanea degli esercizi commerciali per mancata emissione degli scontrini fiscali stanno avendo un chiaro effetto di deterrenza. Dai primi dati, risulta che i contribuenti ai quali è stata contestata la violazione di mancata emissione dello

<sup>12</sup> Questa stima sconta per il 2007 la minor crescita rispetto al PIL prevista per le retribuzioni lorde da lavoro dipendente e delle importazioni.

<sup>13</sup> Le manovre non includono gli effetti stimati della sentenza IVA sul bilancio dello stato su cui non vi sono chiari riscontri ed il cui effetto sarebbe di ridurre l'ammontare della manovra.

scontrino fiscale ha successivamente registrato un incremento del 25 per cento dei corrispettivi annotati rispetto a quanto registrato prima della constatazione, allo stesso tempo si registra un consistente aumento dei versamenti IVA.

### **C. I risultati degli ultimi due anni, le prospettive future e il ruolo delle politiche antievasione**

48. Nel corso degli ultimi due anni, la politica di contrasto all'evasione del governo ha recuperato alle casse erariali circa €23 miliardi di imposte precedentemente non pagate: in pratica si è recuperato circa un quinto delle mancate entrate legate all'economia sommersa. Anche se l'evasione fiscale è più ampia del sommerso (vedi sezione II), il recupero di gettito resta significativo e dimostra l'efficacia della strategia di contrasto all'evasione messa in campo dal governo. Tuttavia, questi elevati tassi di recupero di gettito non possono essere sostenuti per un tempo indefinito. Man mano che la politica di contrasto all'evasione recupera a tassazione base imponibile, i margini per ulteriori miglioramenti si ridurranno e con essi gli effetti positivi aggiuntivi sulle entrate. Questo fenomeno è in parte visibile nella diminuzione dell'elasticità delle entrate totali al PIL tra il 2006 ed il 2007. Differente è il tema della conservazione a tassazione della nuova base imponibile emersa.

49. L'andamento delle entrate nei primi nove mesi del 2007 segnala che il maggior gettito recuperato nel 2006 è per il momento acquisito e non temporaneo. In aggiunta, i sostenuti tassi di crescita del gettito registrati nei primi nove mesi di quest'anno segnalano che il processo di recupero a tassazione di nuova base imponibile continua nel 2007 anche se a ritmi minori rispetto allo scorso anno.

50. Sebbene il recupero di base imponibile sia per il momento acquisito (€23 miliardi l'anno), non è possibile tuttavia concludere che sia duraturo. Il recupero di base imponibile degli ultimi due anni è frutto di un sostanziale mutamento delle aspettative dei contribuenti e dell'azione coordinata dei controlli e sanzioni che hanno ridotto la convenienza percepita dal contribuente ad evadere. Questa è una delle variabili principali da considerare nell'azione di contrasto all'evasione nel contesto di un fisco moderno e di massa. Le aspettative ed i comportamenti dei contribuenti possono tuttavia essere mutevoli e si adattano al contesto del momento. L'esperienza passata dimostra che i miglioramenti nel comportamento dei contribuenti possono avere durata temporale limitata ed invertirsi in assenza di un'azione costante di politica antievasione. Un esempio di questo rischio è rappresentato dall'esperienza italiana a fine degli anni novanta quando, in concomitanza dei forti interventi di contrasto all'evasione intrapresi dall'allora amministrazione di centro-sinistra in tema di IVA, si era registrato un netto miglioramento negli indici di adempimento IVA (con un significativo aumento della base dichiarata rispetto alla base potenziale stimata), un fenomeno molto simile a

quanto osservato recentemente. Quel miglioramento è purtroppo durato solo alcuni anni ed una volta interrotta l'azione di indirizzo politico ed amministrativo a causa del cambio dell'amministrazione politica, gli indicatori di *tax compliance* per l'IVA sono rapidamente peggiorati annullando gran parte dei progressi raggiunti negli anni precedenti. In pratica, solo un impegno costante di indirizzo politico, di azione amministrativa e legislativa potrà garantire che i recuperi di base imponibile oggi acquisiti durino nel tempo. Questo è il risultato dello sforzo combinato non solo del governo ma anche del Parlamento in sede legislativa.

51. Le maggiori entrate in termini di rapporto al PIL raccolte con il contrasto all'evasione sono state utilizzate per ridurre l'indebitamento, finanziare la spesa e più recentemente per ridurre alcune imposte. Nel 2006, le entrate tributarie sono aumentate di circa 1,7 punti percentuali di PIL rispetto all'anno precedente e a questo aumento è corrisposto un miglioramento dell'indebitamento. Nel 2007, le maggiori entrate stimate per l'anno rispetto alle previsioni iniziali sono state impegnate prima con il decreto di inizio agosto (che ha distribuito il "tesoretto") e poi con il decreto di fine settembre, con il quale il Governo ha finanziato spese in conto capitale e destinato 1,9 miliardi al bonus di 150 euro per gli incapienti. Un discorso a parte meritano le maggiori entrate derivanti da miglioramenti nell'azione di controlli, accertamenti e riscossioni.

#### **V. I RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE: L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO E RISCOSSIONE**

52. I nuovi indirizzi politici in tema di contrasto all'evasione hanno portato ad una rapida riorganizzazione delle attività di controllo con risultati positivi immediati sia in termini di attività di accertamento che di riscossione: nei primi nove mesi del 2007, il numero dei controlli sostanziali è aumentato del 34 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno e la nuova struttura di riscossione si stima porterà nel 2007 un aumento nel gettito derivante dall'attività di accertamento e controllo di circa il 21 per cento. Alla base di questi risultati, vi è stata una riorganizzazione dell'attività di controllo che ha coinvolto la definizione di nuovi indirizzi operativi, il miglioramento della qualità e dell'efficacia dei controlli, l'ampliamento dell'attività di accertamento, e la riorganizzazione dell'attività di riscossione.

#### **Azioni intraprese dall'Agenzia delle Entrate nel contrasto all'evasione**

53. In attuazione delle misure contenute nei provvedimenti normativi varati dal Governo (DL. 223/06 – DL. 262/06 – Legge finanziaria per il 2007), tra il 2006 ed il 2007 l'Agenzia ha dato un forte impulso all'attività degli uffici locali per lo svolgimento delle attività di prevenzione e contrasto all'evasione, anche in attuazione degli obiettivi che è chiamata ad assicurare in base alla

Convenzione stipulata con il sig. Vice Ministro, che ha recepito le indicazioni contenute nell'Atto di indirizzo del Vice Ministro stesso.

54. Allo stesso tempo, sono stati tempestivamente adottati tutti i provvedimenti e poste in essere le principali azioni per dare concreta attuazione al programma di Governo, con particolare riferimento al contenuto delle norme di legge, attraverso l'adozione dei principali provvedimenti di competenza.

55. In coerenza con i compiti che le sono attribuiti l'Agenzia ha provveduto a fornire alle proprie strutture, già a inizio anno, i primi indirizzi operativi con riguardo all'attività di "prevenzione e contrasto all'evasione".

56. Particolare attenzione è stata posta sulla necessità che gli uffici eseguano un'efficace attività di selezione dei soggetti da sottoporre a controllo, che tenga conto delle diverse realtà territoriali e settoriali. Sono state, inoltre, introdotte significative novità in tema di svolgimento dei controlli nei confronti di soggetti di grandi dimensioni (volume d'affari superiore a 25.822.845 euro).

57. La numerosità dei soggetti, non dislocati uniformemente sul territorio nazionale, la consistenza del gettito connesso, uniti all'esperienza maturata negli ultimi anni, hanno portato ad un riesame complessivo volto alla riorganizzazione dello specifico settore di attività a partire dalla tipologia di controlli da effettuarsi (verifiche, controlli mirati con riferimento a specifici elementi e controlli sul consolidato).

58. In particolare, sono state introdotte nuove modalità organizzative e operative con riferimento all'attività di contrasto ai fenomeni fraudolenti, riconducibili all'azione di più soggetti operanti sul territorio nazionale e regionale da condursi attraverso precisi interventi (indagini fiscali) coordinati a livello nazionale e/o regionale.

59. Sono stati approfonditi gli aspetti organizzativi e funzionali per lo svolgimento delle attività legate alle indagini fiscali ed ai controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni, e sono stati individuati i criteri in base ai quali programmare le singole tipologie di intervento<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Per l'esecuzione delle indagini fiscali si è tenuto conto: a) del numero delle partite IVA, di recente attivazione, appartenenti a settori di attività storicamente interessati da fenomeni di frode; b) della distribuzione degli interventi effettuati (numero ed esito) a contrasto delle frodi IVA; c) delle strutture operative delle Direzioni regionali e degli Uffici locali.

Per l'esecuzione dei controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni si è tenuto conto: a) della numerosità dei soggetti di grandi dimensioni risultanti dalla banca dati anno 2004 non controllati al 31 dicembre 2006 per lo stesso periodo di imposta 2004; b) della numerosità delle società presenti in consolidato al netto del numero dei controlli effettuati nel corso del 2006.

60. Tutta l'attività, come accaduto negli anni precedenti, si è svolta e si svolge in stretta collaborazione con la Guardia di Finanza, soprattutto in materia di pianificazione e selezione dei soggetti destinatari dell'attività di controllo.
61. Puntuali criteri e modalità di ripartizione dei soggetti da controllare sono stati forniti, in accordo con il Comando Generale della Guardia di Finanza, per lo svolgimento di uno specifico piano di controlli nei confronti di soggetti a cui viene attribuita una nuova partita IVA.
62. Il piano, al fine di coordinare le attività ed individuare le modalità di ripartizione dei soggetti da controllare, tiene conto dei seguenti criteri: (i) dislocazione territoriale; (ii) codici di attività a rischio; (iii) grado di cautela da adottare in situazioni potenzialmente pericolose. Nei confronti dei soggetti selezionati sulla base dei citati criteri vengono effettuati accessi presso la sede di svolgimento dell'attività, al fine di verificare l'effettiva esistenza dell'attività dichiarata e il reale svolgimento della stessa o comunque la presenza di strutture operative e organizzative idonee allo svolgimento dell'attività.
63. Sempre in coordinamento con il Comando Generale della Guardia di Finanza, sono state definite le modalità operative per dare applicazione alle disposizioni normative introdotte dal D.L. n. 262 del 3 ottobre 2006, convertito dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006 (che ha modificato l'art. 12 del D.Lgs. n. 471 del 1997) che disciplinano la sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività medesima, a seguito delle violazioni dell'obbligo di emettere la ricevuta o lo scontrino fiscale.
64. Al riguardo, l'Agenzia ha fornito alle proprie strutture specifici indirizzi operativi per la selezione dei soggetti<sup>15</sup> da sottoporre a controllo nonché per le modalità di esecuzione degli accessi<sup>16</sup>.
65. Gli esiti di tali controlli che hanno comportato la chiusura degli esercizi commerciali in base al novellato art. 12 sopra citato, sono sintetizzati nella seguente tabella:

<sup>15</sup> Ad esempio soggetti che svolgono attività in luoghi pubblici con alta frequentazione, situate in zone centrali di aree metropolitane o dove risulta elevato anche l'afflusso turistico, aperti in prevalenza anche in orari serali o notturni e non di piccole dimensioni in termini di unità di locali.

<sup>16</sup> Ad esempio programmare nella stessa giornata più accessi contestuali, effettuati da più unità di verificatori, in una stessa zona ad alta densità di esercizi aperti al pubblico e ad alta frequentazione, reiterando il controllo, in caso di constatazione di violazione, anche nei giorni o nelle settimane/mesi successivi, anche al fine di verificare i cambiamenti intervenuti nei comportamenti del contribuente.

| <b>Violazione dell'obbligo di emettere la ricevuta o lo scontrino fiscale</b>   |                             |
|---|-----------------------------|
| Processi verbali di constatazione dell'Agenzia delle Entrate contenenti violazioni per la mancata emissione di scontrini o ricevute fiscali, notificati a partire dal 29.11.2006  | 14.357                      |
| Processi verbali di constatazione dell'Agenzia delle Entrate per la mancata emissione di scontrini o ricevute fiscali trasfusi dagli uffici dell'Agenzia in atti di contestazione | 8.357                       |
| Numero totale di provvedimenti di sospensione/chiusura notificati dall'Agenzia delle entrate sulla base della nuova normativa   | 565                         |
|   | <i>di cui Nord Italia</i>   |
|   | <i>di cui Centro Italia</i> |
|   | <i>di cui Sud e Isole</i>   |
|   | 275                         |
|   | 134                         |
|   | 156                         |

*Dati al 30 Settembre 2007*

66. Anche nell'ambito del contrasto ai fenomeni evasivi nel settore immobiliare e dell'edilizia, è stata condotta, su base nazionale, l'analisi di una particolare categoria di atti del registro, ovvero quella dei conferimenti in società di immobili gravati da una passività, seguiti da cessione delle relative quote o azioni.
67. La fattispecie oggetto di analisi ha l'obiettivo di ridurre il carico fiscale derivante dalla cessione di un immobile, ai fini soprattutto della imposta di registro e, sussistendone i presupposti, delle imposte ipotecarie e catastali nonché delle imposte dirette, utilizzando lo strumento del conferimento gravato da passività.
68. Al fine di contrastare il fenomeno è stata operata una selezione di conferimenti in società (per aumento o costituzione) i cui conferenti, nello stesso anno della stipula o della registrazione o nell'anno precedente, siano stati anche aventi causa in mutuo o danti causa per ipoteca. Tra questi soggetti sono stati scelti coloro che nello stesso anno o nell'anno successivo hanno dato causa a cessione di titoli o azioni. In virtù di tale ultimo criterio sono stati predisposti elenchi relativi a casi di conferimento a natura elusiva segnalati alle strutture periferiche per il successivo controllo.
69. Al fine di potenziare l'attività di controllo in materia di omessa registrazione dei contratti di locazione e in armonia con gli indirizzi strategici di contrasto all'evasione nell'ambito immobiliare, sono state aggiornate le liste interattive per il controllo dei soggetti che hanno dichiarato, per gli anni di imposta 2003 e 2004, redditi di fabbricati dati in locazione in relazione ai quali non risultano al sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria contratti di locazione assoggettati a registrazione.
70. Tra le circolari emanate, esplicative delle novità normative introdotte, si ricordano anche quella che richiama le modalità ed i termini per l'effettuazione delle comunicazioni da parte degli operatori finanziari obbligati dall'art. 37, comma 5, a comunicare all'Anagrafe Tributaria l'esistenza e la natura dei rapporti da essi intrattenuti e quella che ha fornito chiarimenti sull'innovato impianto



normativo<sup>17</sup> che disciplina gli studi di settore e sui riflessi che esso determina sull'attività di accertamento. Al fine di supportare gli uffici operativi nello svolgimento dell'attività di verifica sono state diramate le metodologie di controllo differenziate per attività economiche dirette al consumatore finale<sup>18</sup>.

71. Ad ogni metodologia diramata è stata allegata la relativa “*check list*” che riepiloga i controlli obbligatori e facoltativi previsti per l'esecuzione delle verifiche<sup>19</sup>. Inoltre, attraverso il sito *intranet* dell'Agenzia è stata resa disponibile alle strutture operative la metodologia di controllo sul consolidato nazionale.

72. Da ultimo occorre rammentare i risultati conseguiti grazie all'incremento nell'utilizzo delle indagini finanziarie ai fini dell'esecuzione dei controlli sostanziali, rese ancora più incisive a seguito delle modifiche normative all'art. 32 del decreto del presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 ed all'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 e dall'istituzione della procedura telematica di gestione dell'inoltro delle richieste agli operatori finanziari e della ricezione delle risposte, attraverso il sistema della posta elettronica certificata. Il ricorso alle indagini finanziarie caratterizza i controlli sostanziali di iniziativa nei confronti delle posizioni soggettive ritenute a più alto rischio di evasione e quelle per le quali sono particolarmente incisive.

73. Con riferimento ai risultati conseguiti dall'azione di contrasto all'evasione effettuata dagli uffici nel corso del 2007, le rilevazioni periodiche effettuate hanno evidenziato, rispetto al corrispondente periodo del 2006, un costante aumento del numero dei controlli e dei risultati conseguenti.

74. I dati al 30 settembre evidenziano i seguenti rapporti rispetto alla stessa data del 2006.

---

<sup>17</sup> Incluse le novità introdotte dai commi da 13 a 27 dell'articolo unico della legge n. 296 del 27 dicembre 2007.

<sup>18</sup> Le metodologie hanno interessato le seguenti attività di servizi: noleggio barche da diporto, gestione approdi turistici, lavanderie e tintorie, servizi di pompe funebri, agriturismo, agenzie di mediazione immobiliare, studi di radiologia e radioterapia.

<sup>19</sup> Al fine di raffrontare i dati acquisiti con quelli risultanti dai libri obbligatori in materia previdenziale e del lavoro, per ogni metodologia è previsto che sia rilevato il personale presente al momento dell'accesso, individuando le mansioni svolte, la data di inizio e la natura del rapporto contrattuale.

|   | 2006            | 2007            | Variazione % |
|---|-----------------|-----------------|--------------|
| Controlli sostanziali II. DD., IRAP e IVA                 | 240.746         | 321.605         | + 34%        |
| Verifiche   | 6.935           | 8.932           | + 29%        |
| Accessi per il controllo degli obblighi fiscali           | 115.142         | 104.102         | - 10%        |
| Maggiore imposta accertata totale<br>(II.DD., IVA e IRAP) | €/milioni 5.556 | €/milioni 7.032 | + 27%        |
| Incassi da versamenti diretti                             | €/milioni 878   | €/milioni 968   | + 10%        |

75. Nell'ambito di tali dati, la diminuzione rispetto al 2006 avvenuta nel campo degli accessi per il controllo degli obblighi fiscali (-10 per cento) è frutto di una strategia – tra l'altro prevista nella Convenzione annuale – che ha privilegiato i controlli e le verifiche con maggiore redditività/proficuità (cresciute rispettivamente del 34 per cento e del 29 per cento).

76. Ulteriori dettagli e specificazioni sull'attività dell'Agenzia delle Entrate, aggiornati al 30 settembre 2007, sono forniti nell'appendice I. In particolare, le tabelle 1 e 2 riportano l'emersione di imposta a seguito dell'attività istruttoria di verifica posta in essere (rispettivamente €4,8 miliardi ed €3,96 miliardi a seconda del limite di ricavi dei soggetti verificati); tali importi, che non costituiscono ancora una "pretesa tributaria", dopo le opportune valutazioni degli uffici, saranno trasfusi in avvisi di accertamento, verosimilmente nel corso dei prossimi mesi tenuto conto dei cicli di lavorazione. La tabella 3 in appendice riporta i risultati della decisa azione intrapresa sullo specifico fenomeno delle frodi (227 interventi istruttori) mentre la tabella 4 fornisce dati sulla qualità dell'azione posta in essere, evidenziando come, a fronte di circa 300.000 controlli con esito positivo (circa il 94 per cento dei controlli descritti i precedenti), ben il 54 per cento è stato definito dal contribuente, che in tal modo ha riconosciuto e accettato in l'operato del fisco. Infine, la tabella 5 illustra l'attività posta in essere nei confronti dei soggetti ai quali sono applicabili gli studi di settore.

#### **Gli effetti sul gettito**

77. In conseguenza delle molteplici e articolate attività precedentemente descritte, la stima di preconsuntivo di cassa al 31/12/2007, con riferimento alle entrate tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo (ruoli, istituti deflativi, sanzioni e interessi, controlli *ex art. 36-ter* DPR 600/73, comunicazioni *ex art. 36-bis* DPR 600/73 e *54-bis* DPR 633/72) si attesta intorno a €4,6 miliardi. Per le medesime entrate il consuntivo di cassa per l'anno 2006 è stato pari a circa €3,8 miliardi. Gli incassi previsti per il 2007, si compongono di €1,4 miliardi della riscossione derivante

da attività di controllo sostanziale, cui occorre aggiungere le riscossioni a mezzo ruolo derivanti dall'attività di controllo formale (art. 36-ter DPR 600/73) e di controllo automatizzato delle dichiarazioni (art. 36-bis DPR 600/73 e 54-bis DPR 633/72), per complessivi €1,4 miliardi, ottenendo il valore di €2,8 miliardi già in cassati alla data del 30 settembre. Tale importo va poi aumentato degli incassi già avvenuti a seguito di comunicazioni di irregolarità (art. 36-bis DPR 600/73, 54-bis DPR 633/72 e tassazione separata), pari a circa €1 miliardo, e infine delle riscossioni che si prevede di realizzare negli ultimi mesi del 2007, quantificabili in circa €800 milioni, così raggiungendo un totale di circa €4,6 miliardi.

78. Le previsioni di entrata da attività di accertamento e controllo per l'anno 2008, in termini di cassa, prevedono un gettito complessivo di circa €5,6 miliardi. Alla luce di questi dati, che confermano il tendenziale aumento e il progressivo consolidamento delle entrate che derivano dalle sempre più incisive e qualificate attività di contrasto svolte dall'Agenzia, e in coerenza con il Piano aziendale, è ragionevole ipotizzare che le maggiori entrate stimate per l'anno 2007 rispetto al consuntivo 2006, pari a circa 800 milioni di euro, possano essere considerate interamente strutturali in quanto trovano ampia capienza nelle previsioni formulate per il 2008.

## VI. LE PROSPETTIVE FUTURE DELLA POLITICA DEL GOVERNO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE

79. L'obiettivo del governo è di proseguire la politica di contrasto all'evasione iniziata con successo nel 2006 ed allo stesso tempo di preservare i recuperi di gettito ottenuti in questi mesi: il maggior incasso servirà a continuare la politica volta a ridurre le aliquote e la tassazione prevista dalla legge finanziaria di quest'anno.

80. Per far ciò è importante confermare e sostenere l'indirizzo politico dato fino ad oggi, semplificare gli adempimenti e facilitare il dialogo tra fisco e contribuenti, nonché proseguire la costante opera di miglioramento dell'attività di accertamento e di repressione delle frodi fiscali e correggere i punti deboli della legislazione fiscale. L'esperienza passata dimostra che i recuperi di base imponibile hanno vita breve se viene meno la costanza dell'indirizzo politico contro l'evasione e se manca un adeguato investimento nel funzionamento dell'amministrazione.

81. In quest'ottica, per i prossimi mesi l'amministrazione sta lavorando ad interventi su alcuni dei temi di maggior importanza per il fisco. Gli obiettivi sono:

- Ridurre l'abuso del sistema delle compensazioni e dei rimborsi, particolarmente in ambito IVA. Il fenomeno ha dimensioni abnormi, non paragonabili con la situazione degli altri paesi comunitari. Questo richiede ulteriori analisi e l'eventuale, conseguente introduzione di variazioni legislative oltre a quelle già proposte al Parlamento.
- Rafforzare la capacità di verifica della realtà effettiva e quindi di accertamento e deterrenza dell'amministrazione. Questo richiede di continuare l'opera di ristrutturazione delle strutture di accertamento appena iniziata e di generalizzare l'uso delle più efficienti *best practices* sia tra le agenzie sia nella Guardia di Finanza. Allo stesso tempo, si lavora per affinare ulteriormente le tecniche di selezione degli evasori, espandere il numero dei controlli ed aumentare il rendimento di ogni singolo accertamento. In quest'ottica, si programma in particolare di aumentare la frequenza e migliorare la qualità degli accertamenti sulle grandi imprese.
- Riformare il sistema tributario penale. Questo richiede riportare parti critiche della legislazione penale tributaria ed economica ai migliori standard internazionali in modo da recuperare la valenza di deterrenza. La tendenza degli ultimi anni di depenalizzare alcuni reati economici e tributari ha infatti allontanato il paese da questi standard. Per questo, si sta

lavorando a strumenti più agili per la conclusione di giudizi aventi ad oggetto la criminalità tributaria e al rinnovo del sistema probatorio.

- Migliorare il sistema informatico del fisco, in modo da semplificare il rapporto con i contribuenti, ridurre gli adempimenti fiscali ed agevolare i controlli. L'amministrazione si sta dotando della capacità di effettuare accertamenti informatici e già quest'anno sono state inviate a migliaia di contribuenti sottoposti agli studi di settore le risultanze di pre-accertamenti informatici con ritorni eccellenti in termini di maggior gettito. In tempi brevi, l'amministrazione sarà anche in grado di monitorare le attività di coloro che sono stati sottoposti ad accertamenti con esiti positivi ed i cui esercizi commerciali sono stati chiusi per mancata emissioni di fatture e scontrini fiscali. Inoltre, è nostra intenzione introdurre l'uso della fatturazione elettronica per tutte le grandi imprese ed incentivarne l'uso per le imprese minori.
- Favorire lo sviluppo di un sistema dei pagamenti moderno che aiuti la tracciabilità delle transazioni finanziarie. Come segnalato nell'ultima relazione del governatore della Banca d'Italia, l'Italia è uno dei paesi europei con maggior uso di contante ed anche uno dei paesi con maggior evasione perché chi evade preferisce l'anonimato del contante.
- Infine, occorre proseguire nelle semplificazioni degli adempimenti per i contribuenti sia a livello di obblighi legislativi sia amministrativi, anche migliorando e integrando le recenti misure adottate a favore dei contribuenti minimi.

82. Attorno a questi temi si svilupperà la strategia di contrasto all'evasione del governo nei prossimi mesi.

**APPENDICE I: INFORMAZIONI STATISTICHE SULL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO E  
RISCOSSIONE 2007**

**Tabella I.1 Verifiche nei confronti di soggetti con volume d'affari,  
ricavi o compensi sino a 25.822.845 euro**

*Risultati al 30 settembre 2007*

|  | Verifiche     |
|--|---------------|
| <b>N. attività istruttorie esterne</b> | 7.826         |
| <b>Maggiore imposta constatata IVA</b> | 388.884.941   |
| <b>Rilievi II.DD.</b>                  | 2.331.492.509 |
| <b>Rilievi IRAP</b>                    | 2.040.631.264 |
| <b>Rilievi Ritenute</b>                | 2.465.273     |

*importi espressi in euro*

**Tabella I.2 Attività istruttorie esterne nei confronti di soggetti con volume d'affari, ricavi o  
compensi superiore a 25.822.845 euro**

*Risultati al 30 settembre 2007*

|  | Verifiche   | Controlli mirati | Totale        |
|--|-------------|------------------|---------------|
| <b>N. attività istruttorie esterne</b> | 520         | 149              | 669           |
| <b>Maggiore imposta constatata IVA</b> | 84.860.929  | 11.912.923       | 96.773.852    |
| <b>Rilievi II.DD.</b>                  | 794.180.206 | 1.944.280.777    | 2.738.460.983 |
| <b>Rilievi IRAP</b>                    | 711.147.431 | 411.239.273      | 1.122.386.704 |
| <b>Rilievi Ritenute</b>                | 4.798.795   | 1.608            | 4.800.403     |

*importi espressi in euro*

**Tabella I.3 Interventi finalizzati al contrasto dei fenomeni fraudolenti - Indagini fiscali**  
**Risultati al 30 settembre**

|  | Verifiche  | Accessi mirati | Accessi brevi | Totale      |
|--|------------|----------------|---------------|-------------|
| <b>N. attività istruttorie esterne</b> | 58         | 109            | 60            | 227         |
| <b>Maggiore imposta constatata IVA</b> | 24.059.687 | 8.585.554      |               | 32.645.241  |
| <b>Rilievi II.DD.</b>                  | 80.306.806 | 25.250.875     |               | 105.557.681 |
| <b>Rilievi IRAP</b>                    | 85.240.414 | 10.494.999     |               | 95.735.413  |
| <b>Rilievi Ritenute</b>                |            |                |               | -           |

*importi espressi in unità di euro*

**Tabella I.4 Indice di definizione (per adesione e per acquiescenza D.lgs 218/97) dei controlli sostanziali II.DD., IVA e IRAP**  
**Confronto risultati al 30 settembre**

|   | 2006           | 2007           | Variazione % |
|---|----------------|----------------|--------------|
| <b>Controlli con esito positivo (A)</b>                 | <b>218.084</b> | <b>300.541</b> | <b>38%</b>   |
| <b>Controlli definiti con adesione (B)</b>              | <b>47.287</b>  | <b>47.325</b>  | <b>0,1%</b>  |
| <b>Controlli definiti con acquiescenza (C)</b>          | <b>44.202</b>  | <b>113.770</b> | <b>157%</b>  |
| <b>Indice di definizione degli atti D = (B+C)/A*100</b> | <b>42%</b>     | <b>54%</b>     |              |

**Note**

Indicatore di Convezione calcolato come rapporto tra i controlli definiti per adesione e per acquiescenza (D.lgs n. 218 del 1997) rispetto ai controlli con esito positivo

Assumono rilevanza ai fini del **numeratore** dell'indicatore:

- le adesioni e le acquiescenze perfezionate nell'anno considerato (2006 o 2007) relative ad avvisi di accertamento notificati nell'anno considerato (2006 o 2007)

- le adesioni e le acquiescenze perfezionate nell'anno considerato (2006 o 2007) relative ad avvisi di accertamento notificati nell'anno precedente (2005 o 2006)

- le adesioni perfezionate nell'anno considerato (2006 o 2007) non precedute da avvisi di accertamento

Assumono rilevanza ai fini del **denominatore** del rapporto:

- gli avvisi di accertamento notificati nell'anno considerato (2006 o 2007);

- le adesioni perfezionate nell'anno considerato (2006 o 2007) non precedute da avvisi di accertamento



**Tabella I.5 Controlli eseguiti con riguardo ai soggetti nei cui confronti si applicano gli studi di settore**  
**Risultati al 30 settembre**

|   | <b>Ordinari</b> | <b>Automatizzati</b> | <b>Totale</b> |
|---|-----------------|----------------------|---------------|
| <b>N. controlli</b>   | 5.760           | 26.314               | 32.074        |
| <b>Controlli con esito positivo</b>   | 5.448           | 21.037               | 26.485        |
| <b>Indice di positività</b>   | 95%             | 80%                  | 83%           |
| <b>Maggiore imposta accertata</b>   | 38.111.359      | 83.354.536           | 121.465.895   |
| <b>Maggiore imposta accertata media</b>   | 6.995           | 3.962                | 4.586         |
| <b>Controlli definiti con adesione</b>  | 3.082           | 11.956               | 15.038        |
| <b>Controlli definiti con acquiescenza</b>  | 218             | 770                  | 988           |
| <b>Maggiore imposta accertata</b><br><i>(controlli definiti con adesione)</i>   | 17.256.768      | 39.200.968           | 56.457.735    |
| <b>Maggiore imposta definita</b><br><i>(controlli definiti con adesione)</i>  | 8.843.830       | 19.612.501           | 28.456.331    |
| <b>Maggiore imposta accertata/definita</b><br><i>(controlli definiti con acquiescenza)</i>                              | 395.588         | 1.454.018            | 1.849.606     |
| <b>Maggiore imposta accertata oggetto di definizione</b><br><i>(controlli definiti con adesione e con acquiescenza)</i> | 17.652.356      | 40.654.985           | 58.307.341    |
| <b>Indice di definizione</b>  | 52%             | 52%                  | 52%           |
| <b>Maggiore imposta accertata media</b><br><i>(controlli definiti con adesione)</i>                                     | 5.599           | 3.279                | 3.754         |
| <b>Maggiore imposta definita media</b><br><i>(controlli definiti con adesione)</i>                                      | 2.870           | 1.640                | 1.892         |
| <b>Maggiore imposta accertata/definita media</b><br><i>(controlli definiti con acquiescenza)</i>                        | 1.815           | 1.888                | 1.872         |

importi espressi in unità di euro

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

- Andreoni J. Erard B. e Feinstein J. (1998), "Tax Compliance", *Journal of Economic Literature*, 36, 818-860.
- Convenevole R. (2007), "basi imponibili e gettito IVA nel 2006" Mimeo, Agenzia delle Entrate.
- Convenevole R. e Pisani S. (2003), "Le basi imponibili IVA: un'analisi del periodo 1982-2001", Agenzia delle Entrate, Documento di lavoro No. 2003/1.
- Dipartimento per le Politiche Fiscali (2006), "Confronto tra valore aggiunto lordo derivato dall'anagrafe tributaria e quello di contabilità nazionale", Mimeo, Roma.
- European Commission (1998), "Communication of the Commission on undeclared work", COM(98), 219, Brussels.
- Florio C. e Zanardi A. (2006), "L'evasione fiscale: cosa ne pensano gli italiani?", in Guerra C. e Zanardi A., *La finanza pubblica italiana: rapporto 2006*, Il Mulino, Bologna.
- ISTAT (2006), "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali: anni 2000-2004", Roma.
- Marigliani M. e Pisani S. (2007), "Le basi imponibili IVA: aspetti generali e principali risultati per il periodo 1980-2004", Agenzia delle Entrate, Documento di lavoro No. 2007/7.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006), "I documenti programmatici: ruolo, strutture, processi e strumenti del MEF", Roma.
- Palomba G. (2007), "La lotta all'evasione aiuta a far ricco il fisco", *Lavoce.info*.
- Pisani S. e Polito C. (2006), "Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP, anni 1998-2002", Agenzie delle Entrate, Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi.
- Rogoff K. (1998), "Blessing or curse? Foreign and underground demand for euro notes", *Economic Policy—A European Forum*, 261-303.
- Schneider F. e Klinglmair R. (2004), "Shadow economies around the world: what do we know?", CESifo working paper No. 1167.
- Zizza R. (2002), "Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano", Banca d'Italia, Temi di discussione No. 463, Roma.