



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 11

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6^a COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA FISCALE

310^a seduta: mercoledì 7 dicembre 2011

Presidenza del presidente BALDASSARRI

I testi contenuti nel presente fascicolo – che anticipa a uso interno l'edizione del resoconto stenografico – non sono stati rivisti dagli oratori.

IC1396

Resoconto stenografico n. 11

6^a Commissione permanente

Seduta n. 310 del 7 dicembre 2011

Sede IC1396

INDICE

Audizione dell'Istat

PRESIDENTE BARBOLINI (PD) CONTI (PdL)	DE PANIZZA GIOVANNINI
---------------------------------------------	--------------------------

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I..

Resoconto stenografico n. 11

6^a Commissione permanente

Seduta n. 310 del 7 dicembre 2011

Sede IC1396

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Enrico Giovannini, presidente dell'Istat, accompagnato dal dottor Andrea de Panizza.

I lavori hanno inizio alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dell'Istat

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale, sospesa nella seduta del 24 novembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi presente il professor Enrico Giovannini, presidente dell'Istat, accompagnato dal dottor Andrea de Panizza, che ringrazio per la presenza.

Cedo subito la parola al professor Giovannini per la sua introduzione, con la precisazione che questa è un'indagine sulla riforma fiscale e non sulla delega in discussione alla Camera.

GIOVANNINI. Signor Presidente, illustrerò la relazione che ho appena consegnato agli Uffici della Commissione. Per motivi di tempo non ne darò quindi lettura integrale, però segnalo l'allegato statistico nel quale sono riportate alcune ulteriori informazioni che ritengo possano risultare utili.

Per contribuire alla possibilità di produrre 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. A questo proposito, vorrei incoraggiare la Commissione a pubblicare il rapporto fiscale del gruppo fiscale, visto che finora non è stato invece distribuito da parte del Ministero.

PRESIDENTE. Gli atti delle audizioni della Commissione hanno sempre questa procedura.

GIOVANNINI. Mi riferivo al rapporto del gruppo fiscale.

PRESIDENTE. Ciò che riceve la Commissione è pubblicato agli atti, oltre alle discussioni che avvengono in sede di Commissione. Tutti i documenti che arrivano in Commissione vengono pubblicati in un volume unico a fine indagine con la risoluzione finale, laddove ci si arrivi. Il suo invito, pertanto, è già accettato.

GIOVANNINI. Nel rapporto viene proposta una sintesi di informazioni e analisi originali sulle dimensioni e la composizione dell'economia sommersa; sulle entrate fiscali e contributive e le caratteristiche dei contribuenti; sulle possibili strategie per modellare il fenomeno dell'evasione fiscale e previdenziale, partendo dalle stime sul sommerso economico prodotte dall'Istat; sull'azione di contrasto all'evasione e i risultati ottenuti. Infine, 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.

Il primo punto è la dimensione dell'economia sommersa. L'Istat elabora correntemente le stime del valore aggiunto e dell'occupazione attribuibili al cosiddetto sommerso economico, vale a dire 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 territoriale. La metodologia sviluppata dall'Istat - ripresa anche nelle linee guida dell'Ocse per la misurazione dell'economia non osservata - garantisce l'eshaustività 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 per cento e il 17,5 per cento del PIL. Rispetto all'inizio del decennio l'incidenza del sommerso sul valore

aggiunto è andata progressivamente riducendosi anche grazie all'azione positiva sull'emersione degli interventi normativi relativi al mercato del lavoro 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 per cento al valore aggiunto del sommerso economico. Nel 2008, infatti, il tasso di irregolarità - misurato in unità "standard" equivalenti all'impiego a tempo pieno (Ula) - è stato pari all'11,8 per cento dell'occupazione totale, cioè a quasi tre milioni di unità di lavoro su circa 25 milioni, con una diminuzione rispetto al 2001 pari a circa 340.000 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, determinando una risalita del tasso di irregolarità di mezzo punto percentuale, fino al 12,3 per cento.

La rilevanza dell'economia sommersa è molto diversificata tra le attività. Nel 2008 il valore aggiunto generato dal sommerso risultava pari a circa un terzo del totale nel caso dell'agricoltura, quasi il 21 per cento nei servizi e il 12,4 per cento per l'industria. 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 cento per l'aggregato degli alberghi e pubblici esercizi e il 52,9 per cento per il lavoro domestico, ma appena il 6,4 per cento nel settore del credito e delle assicurazioni. Per l'industria, invece, la stima varia dal 28 per cento per le costruzioni al 13,7 per cento per l'aggregato tessile-abbigliamento-pelli e calzature, fino all'1,8 per cento per il settore energia elettrica-gas-acqua. Un quadro simile mostra i tassi d'irregolarità nell'impiego di lavoro, che nell'ultimo biennio sono aumentati in tutti i settori.

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 alla crisi, nel

Mezzogiorno il tasso di irregolarità fosse andato riducendosi più rapidamente che nel resto del Paese.

Veniamo ora alle 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 ed eventi di natura eccezionale e transitoria (ad esempio le imposte *una tantum*).

La struttura delle entrate tributarie nell'ultimo quinquennio evidenzia la crescita del peso delle imposte dirette che, tra il 2005 e il 2010, sono passate dal 50,7 al 53,6 per cento sul totale delle entrate di competenza. Con riferimento all'anno 2010, l'imposta sul reddito delle persone fisiche rappresenta il tributo prevalente in termini di gettito, pari al 40,5 per cento delle imposte complessive e al 75 per cento delle imposte dirette. L'Ire e l'Ires, insieme, rappresentano circa il 50 per cento del totale delle entrate complessive e oltre il 90 per cento delle imposte dirette. Tra le imposte indirette, sempre nel 2010, l'IVA ha generato entrate per un importo pari al 28,4 per cento del totale delle entrate. Complessivamente, IRE, IRES e IVA rappresentano i tre quarti del totale delle entrate erariali.

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 per cento del PIL, al quinto posto nell'Unione europea.

Ricordo che il disegno di legge 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 40 per cento. Ebbene, considerando la struttura del gettito, lo spostamento verso l'imposizione indiretta trova una giustificazione nel fatto che il differenziale tra Italia ed Unione europea è effettivamente concentrato nelle imposte dirette, che nel nostro Paese presentano un'incidenza sul PIL di due punti percentuali superiore alla media dell'Unione europea e di quasi tre punti nei confronti dell'area dell'euro.

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 per cento nel 2009, al primo posto tra i Paesi dell'Unione, con un divario di 6,6 punti percentuali rispetto alla media dell'Europa a 27 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 capitali individuali, soprattutto di

quella sui consumi. Al riguardo, va osservato che, tenendo in conto l'evasione, il carico fiscale su chi paga per intero è nettamente 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. Molto probabilmente l'Italia sarebbe ai primi posti di un'ipotetica graduatoria di questo tipo. Un recupero importante di evasione, nel caso dell'IVA, verosimilmente riporterebbe invece il livello implicito della tassazione sui consumi in linea con quello medio europeo. D'altro canto, come vedremo tra un attimo, il passaggio concettuale dalle stime dell'economia sommersa a quelle dell'evasione non è immediato.

Vorrei ricordare, a questo proposito, che l'Italia è uno dei pochi Paesi - nonché l'unico tra i grandi Paesi dell'Unione europea - che pubblica le stime della componente del PIL derivanti dall'economia sommersa. Non è che questi dati non esistano negli altri Paesi, perché sono obbligatoriamente

trasmessi all'Eurostat. Tuttavia, altri Paesi hanno imposto una serie di clausole di riservatezza, tale per cui questi dati non sono pubblicati. È chiaro che ciò determina un'alterazione nella percezione da parte dell'opinione pubblica del peso del sommerso in Italia rispetto ad altri Paesi. Sarebbe forse utile che il Governo, anche in sede di Parlamento europeo, premesse sulle autorità statistiche europee affinché tutti i Paesi pubblicino questo tipo di stima.

Per quanto riguarda la progressività del prelievo, dai primi anni Ottanta si è avuta in Italia una riduzione quasi costante sia del numero, che del livello delle aliquote. L'imposta personale sul reddito è passata da 32 scaglioni, con un'aliquota marginale massima superiore al 70 per cento, ai cinque scaglioni attuali, con un'aliquota massima del 43 per cento. Quanto previsto dal disegno di legge delega non comporterebbe, quindi, una rivoluzione, se non per 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'Unione europea per le aliquote

marginali massime sul reddito e quarta per l'aliquota sui redditi delle società. Un'analoga statistica compilata dall'Ocse per il 2010, in cui si considera un percettore singolo senza familiari a carico, tenendo conto delle detrazioni e delle addizionali locali, collocherebbe l'Italia in dodicesima posizione nell'Unione europea per le aliquote massime sul reddito e in nona posizione considerando anche i contributi sociali.

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

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 per cento delle agevolazioni avrebbe un chiaro impatto regressivo, considerando che circa i due terzi di queste gravano sul gettito Ire. Per la simmetria 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 dal disegno di legge delega non è a sua volta privo di implicazioni di carattere distributivo, considerando l'attuale ripartizione del carico tributario, ma potrebbe determinare anche un impatto sui livelli di *compliance* e sull'organizzazione delle strategie di contrasto.

Se poi andiamo a vedere la platea dei contribuenti Ire in Italia, osserviamo che nel 2009 essa era costituita da 41.800.000 persone fisiche e poco più di un milione di società di persone. Erano invece 1.030.000 le società di capitali soggette ad Ires. Analizzando l'ammontare totale dei redditi dichiarati, i redditi da lavoro dipendente e da pensione rappresentavano insieme più dell'80 per cento complessivo del totale dichiarato.

Restringendo l'analisi ai quattro milioni di persone titolari di partite IVA si evidenzia che tra gli imprenditori il reddito mediano (ossia 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 15.000 euro), mentre per i professionisti

risulta più che doppio (34.000 euro), scendendo invece a quasi la metà per gli agricoltori. I titolari di partita IVA che dichiarano oltre 100.000 euro, d'altronde, sono l'11 per cento tra i professionisti, ma appena l'1,5 per cento tra gli imprenditori.

Per quanto riguarda i settori di attività economica, le persone fisiche con partite IVA operano principalmente nel commercio, nelle attività professionali, nell'agricoltura e nell'edilizia. Il reddito complessivo medio più elevato (pari a 57.173 euro) si registra nel settore sanitario, che raccoglie il 6,5 per cento del totale dei titolari di partita IVA.

Nel rapporto del gruppo di lavoro ci sono dati molto più dettagliati e precisi, che naturalmente sono a disposizione della Commissione.

Veniamo a questo punto all'insieme di proposte suggerite dal gruppo di lavoro, partendo dalla considerazione dell'assenza di una stima ufficiale dell'evasione in Italia. Infatti, la stima del valore aggiunto del sommerso economico rappresenta una base di partenza naturale per realizzare una rappresentazione fiscale dell'evasione, ma non corrisponde direttamente alle basi imponibili evase: 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. Tra le principali determinanti del *tax gap* vanno evidenziate: la sotto-dichiarazione del fatturato, la sovra-dichiarazione dei costi, l'occultamento della filiera produttiva, le deduzioni/detractions di costi non deducibili o detraibili, le variazioni patrimoniali fittizie o la costituzione di società estere, le misure di politica economica che permettono ad imprese parzialmente irregolari di fruire di benefici fiscali non dovuti, incrementando quindi il tasso di irregolarità.

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. Esiste pertanto un vuoto informativo relativo alle grandezze 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'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. 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 questo 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 e antielusione introdotte nel corso degli anni 2006 e 2007, si era valutato che

circa il 25 per cento delle maggiori entrate tributarie degli anni considerati potessero essere imputate ad una maggiore *compliance* dei contribuenti.

Il rapporto contiene una presentazione estremamente interessante delle strategie, delle misure operative e dei risultati dell'azione di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e contributiva da parte delle diverse amministrazioni. Vorrei sottolineare a questo proposito che è la prima volta che questi dati sono stati raccolti insieme. Naturalmente, non abbiamo raccolto solo dati ma anche indicazioni riguardanti le strategie seguite. L'Agenzia delle entrate, ad esempio, persegue una strategia operativa mirata ad individuare le situazioni a più elevato rischio di evasione e/o elusione, anche al fine di aumentare gli effetti dissuasivi. 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 il 2007 e il 2010, hanno ridotto sostanzialmente il numero delle ispezioni aziendali, da 343.000 a 260.000. I casi di irregolarità riscontrati sono pure diminuiti, ma in misura minore, mentre il numero di lavoratori irregolari individuati è rimasto stabile. Ciò significa che attraverso i sistemi di *business intelligence* è più facile concentrarsi su quelle unità a maggior rischio di evasione.

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 700.000 nel 2010) e la riduzione dei controlli formali delle dichiarazioni (circa 900.000 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 in realtà ridotta dell'uno per cento rispetto all'anno precedente, mentre l'imposta accertata è aumentata del sei per cento, a oltre 27 miliardi di euro, con alcuni miglioramenti anche nella qualità del risultato in termini di adesione all'accertamento. Se quindi sommiamo gli accertamenti e i controlli effettuati dall'Agenzia delle entrate nonché dal Ministero del lavoro e dagli enti vigilati, arriviamo a un numero complessivo che si aggira intorno ai 2 milioni, perché sono circa 700.000 gli accertamenti, quasi 900.000 i controlli formali e circa 300.000 i controlli da parte di Ministero, Inps, Inail ed Enpals.

Veniamo a questo punto alle proposte formulate dal gruppo di lavoro.

L'Italia, come abbiamo visto, 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.

Segnalo, da un punto di vista semantico, che, così come in Italia usiamo il termine *accountability* per definire la necessità di rendere conto da parte delle autorità politiche, e non solo, quindi usiamo un termine

inglese perché non abbiamo una parola che chiarisca questo concetto, anche per l'evasione continuiamo a parlare di *compliance*: anche in questo caso forse ci manca il termine esatto per sintetizzare il concetto di rispetto delle norme.

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. 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 ad una valutazione dell'ampiezza e della 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 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 d'accertamento tra le diverse amministrazioni (accade ancora, infatti, che un'amministrazione identifichi alcuni problemi in un'impresa, ma che questi dati non vadano ad esempio a chi deve controllare la parte contributiva, in modo che vengano imposte anche sanzioni da quel lato); 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 e un orientamento più collaborativo nei confronti dei 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 cambiamenti delle variabili di riferimento (usare cioè il valore aggiunto invece dei ricavi o dei 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 e dei compensi per l'applicazione degli studi di settore, la revisione dell'approccio di *clustering* e l'affiancamento - che mi sembra importante - di esperti indipendenti ai tecnici della Sose. Nel

disegno di legge di 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" (come ho detto, le indicazioni al gruppo di lavoro vanno nella direzione opposta); 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; infine, 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, che le modifiche negli strumenti siano tempestivamente recepite nella rimodulazione dei piani di accertamento. Si suggerisce, infine, di valutare la possibilità di prevedere nel nostro ordinamento che le imprese si

sottopongono 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, con un *mix* di rafforzamento degli strumenti d'indagine e d'incentivazione per i contribuenti che mettono volontariamente a disposizione dell'amministrazione informazioni per le verifiche.

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* e di rendere cogente l'uso di questi strumenti per alcune transazioni tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Tali raccomandazioni sono state in parte recepite nella manovra appena approvata dal Governo, all'articolo 12 del decreto-legge. Questo, oltre a fissare a 1.000 euro il limite all'uso del contante nei

pagamenti - anche se i messaggi che venivano dal gruppo di lavoro erano per un limite ancora inferiore - 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. Nello studio realizzato dall'ABI - citato in nota nella relazione che vi sto leggendo - la stessa stimava in circa 10 miliardi di euro il costo che il sistema bancario deve sopportare per un uso eccessivo del contante.

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, in parte ripresi nel disegno di legge di 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; in secondo

luogo, 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 di puro godimento; il parziale spostamento degli adempimenti in materia di IVA dalla vendita al dettaglio a quella all'ingrosso; il 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 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 di considerare le opportunità d'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 s'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 implicino costi sociali per un comportamento non adempiente (la chiusura degli esercizi o la sospensione delle attività prevista dal disegno di legge di delega andrebbe in questa direzione). Va comunque notato come queste forme di deterrenza non portino a recuperi immediati di gettito per il bilancio pubblico.

CONTI (*PdL*). Professore propongo di vedere un *film* diverso nel quale, dando per letto questo documento, lei venga qui a dirci qualcosa che

dall'alto della sua esperienza e conoscenza possa esserci utile, proprio per evitare una inutile liturgia.

In primo luogo, ritengo che lei parli troppo in inglese, presidente Giovannini: forse perché non so l'inglese, sono una persona semplice e ho studiato anche poco amerei sentir parlare in italiano, soprattutto da chi rappresenta istituti nazionali, anche perché in Europa - e non solo - c'è la tendenza a non parlare affatto italiano; sarebbe dunque meglio che parlassimo italiano almeno noi.

Adesso, però, a parte questo, vorrei dirle che le banche non hanno sopportato nessun costo per l'utilizzo del denaro contante, perché questi costi se li sono fatti sempre pagare e ci hanno anche guadagnato.

Vorrei che lei ci spiegasse il passaggio del documento in cui si legge "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)". È evidente che se lo Stato, la politica o le istituzioni dovessero imporre l'uso della moneta elettronica le banche dovrebbero diminuire i costi. La questione è propedeutica e pregiudiziale, anche se non possiamo costringere la gente: è un fatto che andrebbe esaminato fino in

fondo. Se il cittadino onesto che ha soldi onesti in tasca, non ricicla e paga le tasse è costretto a non pagare in contante, i costi devono cambiare.

C'è poi un altro passaggio della sua relazione che dice che "comprensibilmente" su aspetti quali la pressione fiscale reale sui contribuenti in regola, le imposte dirette dichiarate distinte per settore, la lista di chi non paga le tasse o, ancora, la pubblicazione su base volontaria delle imposte non si è raggiunta una posizione di consenso. Volevo capire a cosa si riferisca quel comprensibilmente.

BARBOLINI (PD). Signor Presidente, esprimo un apprezzamento sulla relazione del professor Giovannini perché avevamo già visto il documento depositato per le audizioni svolte alla Camera. L'approccio e la valutazione d'insieme sono molto stimolanti e ricchi di indicazioni preziose sotto il profilo della traiettoria strategica. Mi riferisco a questo rilievo dato alla necessità di un rapporto che dia una serie di attenzioni per rafforzare i principi e i valori della lealtà fiscale (lo dico in italiano) e del rispetto dell'obbligazione tributaria, così facciamo contento il collega Conti.

Pongo due domande.

Resoconto stenografico n. 11

6^a Commissione permanente

Seduta n. 310 del 7 dicembre 2011

Sede IC1396

Sulla base delle risultanze e discussioni che avete fatto si legge abbastanza con evidenza tra le righe una cosa. Ma attorno al tema della premialità all'esercizio del comportamento civico - non sto pensando alla monetizzazione di questo tema - si potrebbe lavorare? Sono venuti degli spunti, al riguardo?

In secondo luogo, anche se forse non è di vostra pertinenza, rispetto a quelle forme in cui il sommerso è più marcato ed evidente come vedreste meccanismi che orientassero verso il conflitto-convergenza di interessi che possano risultare fattori di emersione dei fenomeni e dei processi?

Mi interesserebbe infatti conoscere il vostro punto di vista su questi due aspetti.

GIOVANNINI. Ho usato dei termini inglesi come *compliance* e *accountability* stigmatizzando il fatto che in Italia non usiamo altri termini. Quindi, sono d'accordo con lei, senatore Conti, sul fatto che dobbiamo cercare di parlare italiano, laddove sia possibile.

Vengo ora alla sua seconda osservazione: ho vissuto quasi nove anni in Francia dove è esperienza comune trovare la signora anziana che compra il pane con un assegno o che paga con una carta di credito, quando invece

sappiamo che in Italia anche chi vuole andare in questa direzione incontra problemi. Con la *social card* sappiamo che sono stati riportati degli aneddoti di figli che accompagnano gli anziani perché non hanno dimestichezza col mezzo di pagamento. Credo però che sia fondamentale cercare di recuperare questa distanza anche culturale e quando si parla di prevedere, come avviene nel rapporto, la non trasferibilità degli assegni come regola (come succede in Francia) si dice che nel momento in cui si paga il fornaio per il pane solo il fornaio può incassare quei soldi e nessun altro. Credo che qui ci sia molto da fare. Ci sono delle esperienze internazionali - non dico questo per esterofilia - e degli studi fatti sulle transizioni all'uso delle moneta elettronica e credo che noi dovremmo imparare da quelli.

Condivido quanto è stato detto rispetto alle banche. Lo studio dell'ABI - ma questo discorso forse ci porterebbe un po' lontano - mostra che se avessimo degli atteggiamenti verso la moneta elettronica simili a quelli degli altri Paesi le banche spenderebbero di meno perché servirebbero meno sportelli bancari. Noi tutti assistiamo al proliferare di sportelli bancari in zone molto popolate con una concorrenza molto forte. Se, invece, si utilizzasse molto di più la moneta elettronica è chiaro che le

banche dovrebbero avere un atteggiamento diverso anche nella strategia della gestione degli sportelli. È vero, come lei ha detto, che i 10 miliardi stimati dalle banche in ogni caso vengono riversati sui cittadini, ma in qualche modo quell'importo costituirebbe un risparmio anche per i cittadini.

Infine, sulla diffusione dei dati, il "comprensibilmente" nasce dal fatto che allo stesso tavolo accanto ai sindacati c'erano le associazioni di categoria come Confindustria, ABI e anche delle imprese più piccole. Su questo tema della pubblicazione dei dati, poiché riguarderebbe in molti casi i redditieri a più alto reddito, c'erano posizioni diverse. Il fatto che sia comprensibile è legato anche al fatto che a livello internazionale non c'è una scelta unitaria in tutti i Paesi, proprio perché gli studi mostrano che a seconda del modo con cui si fa questa operazione può avere effetti positivi ma anche negativi. Da questo punto di vista vorrei sottolineare che il rapporto dice chiaramente - questo mi fa arrivare alla risposta alle ultime domande - che la premialità dell'esercizio civico, come lo ha chiamato il senatore Barbolini, passa anche per il fatto che le persone che pagano le tasse possano essere incentivate a dichiarare pubblicamente quanto paghino per le stesse. Anche perché in alcuni Paesi (in particolare quelli del Nord

Europa), la produzione di ricchezza viene vista come un valore positivo e non come una sottrazione di ricchezza a qualcun altro. Questo, però, è un fattore culturale su cui potremmo fare una lunga discussione.

Vengo ora al tema del rapporto annuale sull'evasione che, se fatto con tutti i dettagli e gli elementi di cui ho parlato prima, potrebbe - a mio parere - aiutare a capire se il Paese si muova nella giusta direzione. Non vorrei dilungarmi troppo sulla questione, ma ricordo che quando fu creato l'euro, alcuni - tra cui il sottoscritto - sostenevano che, prima dell'entrata dell'euro, le crisi finanziarie improvvisamente svegliavano il Paese, drammatizzavano la situazione e, a quel punto, si assumevano delle decisioni. Se l'euro ci proteggerà da tutto questo, come farà il Paese ad assumere le decisioni? La risposta, da economista o da statistico, dovrebbe essere tesa a porre attenzione ai decimali, ossia alle piccole variazioni, soprattutto se ripetute nel tempo. Pensiamo alla discussione che si è registrata negli anni Duemila sulla crescita, allorquando qualcuno sosteneva che noi crescevamo meno di altri Paesi e qualcun altro rispondeva che si trattava, però, solo di pochi decimali (0,2 o 0,3). Che cosa importa? La disattenzione a questi segnali contribuisce, a mio parere, alla difficoltà a prendere decisioni in questo Paese. Poniamo grande

attenzione al fatto che il PIL aumenta dello 0,2 o dello 0,4 per cento, mentre non abbiamo la più pallida idea se l'evasione fiscale stia diminuendo o aumentando e di quanto (le stime cui ci rifacciamo sono infatti quelle prodotte tre, cinque o dieci anni fa). In assenza di questo termometro, è difficile capire se le decisioni che vengono assunte stiano andando nella giusta direzione. Tra l'altro, dobbiamo ricordare che i dati più recenti riguardanti gli accertamenti non necessariamente si riflettono in aumento di gettito, in quanto c'è il contenzioso che dura molti anni.

A fronte di una certa quantità di miliardi accertati, sarebbe importante sapere quanti di questi (o quante centinaia di milioni) siano stati realmente incassati, perché magari si scopre che in quell'area del processo si potrebbe migliorare la qualità. Su base assolutamente aneddotica, sentiamo che talvolta lo Stato non partecipa alle commissioni tributarie: non si presenta e - quindi - a quel punto il contribuente vince. Credo che quest'attenzione all'informazione andrebbe rafforzata e spero che il disegno di legge delega spinga in questa direzione (non lo dico perché sono presidente dell'Istat).

Concludo sul tema del conflitto di interessi. Come abbiamo detto prima se, come qualcuno favoleggia, potessimo portare in detrazione gli

scontrini di tutti i nostri consumi tasseremmo il risparmio. Il reddito, infatti, è uguale ai consumi più il risparmio e - quindi - se tutto il consumo fosse deducibile, tasseremmo il risparmio. Questo vuol dire che ci sono dei limiti, ma certamente il conflitto di interessi è uno degli ingredienti necessari.

Nell'ambito del gruppo di lavoro è stata fatta un'osservazione particolarmente interessante. A parità di risultato complessivo in termini di deduzioni e - quindi - di imposta pagata, se noi usassimo di più la moneta elettronica e, per esempio, dotassimo il cittadino, per alcune transazioni, di una sorta di *social card* (che anticipasse i benefici della detrazione futura), esso non si troverebbe a dover scegliere tra pagare 200 euro con fattura o 150 senza. Di quei 50 euro potrebbe infatti già avere, da subito, un pezzetto di beneficio che sarebbe poi conguagliato alla fine, al momento dei conti. Si tratta, cioè, di dare subito al cittadino l'idea psicologica che sta guadagnando in quel momento. Mi sembra un esercizio interessante di psicologia economica su cui riflettere, perché, effettivamente, il contratto di interessi avverrebbe così nel momento in cui pago e non quando faccio la dichiarazione finale (a volte anche un anno e mezzo dopo).

PRESIDENTE. Professor Giovannini, la ringrazio per le osservazioni di cui ci ha reso partecipi.

Vorrei aggiungere due considerazioni. La prima è relativa all'aspetto delle deduzioni. È evidente, in linea teorica, che se tutte le spese di consumo fossero deducibili si andrebbe a tassare la parte di reddito che non è consumo, ma risparmio; ciò però comporta che, se fossero tutte deducibili, qualcun altro le dovrebbe dichiarare. Quindi, per assurdo, si massimizzerebbe, in un certo senso, l'effetto di emersione.

È evidente che il tema, come da lei impostato, è volto ad introdurre il conflitto di interessi con le deduzioni, ovviamente nell'ambito di un tetto.

Dal momento che stamattina lei ha proposto un'altra ipotesi (ossia quella della decisione, anno per anno, di quale settore specifico delle deduzioni: una volta l'idraulico, l'anno dopo la spesa sanitaria o altro), vorrei un chiarimento. La mia opinione (che ci siamo detti anche questa mattina) è invece a favore di un tetto di spese deducibili per la famiglia, indipendentemente dal tipo di spesa effettuata. Sarà poi la famiglia a decidere se ha bisogno dell'elettricista, piuttosto che del dentista: non sarà lo Stato ad indicare, anno per anno, quali siano le spese deducibili.

La seconda questione è più complessa, ma anche più rilevante, da un certo punto di vista. Vorrei da lei un aggiornamento. È noto che tutto il quadro della finanza pubblica è soggetto ad indeterminazione ed incertezza, per due ragioni. In primo luogo, perché in Italia non esiste l'Autorità di certificazione dei bilanci di tutte le pubbliche amministrazioni che, meritoriamente, viene invece introdotta in questa manovra, seppur in modo non perfetto, dal mio punto di vista. Si tratta di un'ipotesi di *Congressional budget office*, ossia di un'entità (non si capisce se indipendente o no), che riferirà al Parlamento, nell'ambito dell'articolo 81 della Costituzione sul pareggio di bilancio.

Il secondo motivo è relativo alla complessità e alla farraginosità dei bilanci delle pubbliche amministrazioni. Mi riferisco alla procedura, che partì nel 2001 e che ho seguito per un po' di tempo, per cui - addirittura - si dovevano omogeneizzare le voci di classificazione dei bilanci tra loro: Comuni, Province, Regioni, enti, Stato e Ministeri. Ognuno aveva voci di bilancio e ciascuno aveva le proprie voci. Si arrivò poi alla situazione in cui il povero Istat e gli altri enti che dovevano mettere insieme i dati aggregati non sapevano più come farlo, se non per grandissime voci. Nel tempo ciò ha dato adito a situazioni piuttosto gravi e paradossali.

Resoconto stenografico n. 11

6^a Commissione permanente

Seduta n. 310 del 7 dicembre 2011

Sede IC1396

Faccio un esempio, che ricordo bene e che è notorio. Da 40 anni l'Istat, ogni cinque o sei anni, fa la revisione delle serie storiche. Se le fa sul PIL per maggiore dettaglio, significa che gli strumenti tecnologici migliorano. Ogni dieci anni, inoltre, c'è il censimento e ciò dà un *benchmark* di riferimento. Se è sulla finanza pubblica, la cosa diventa più preoccupante, perché dopo tre, quattro o cinque anni si rivelano le serie storiche e - magari - si dice finalmente la verità in termini statistici. Faccio il caso del 2001, quando, fino al mese di aprile, il *deficit* pubblico era ufficialmente stimato pari allo 0,8 per cento nel 2001, allo 0,5 nel 2002 e allo 0 per cento nel 2003, a parità di legislazione (cioè senza necessità di manovre). Dopo l'aprile ci fu una piccola revisione, stimolata dall'allora ragioniere generale dello Stato Andrea Monorchio, che portò la stima del *deficit* all'uno per cento nel 2001, allo 0,5 nel 2002, e a 0 nel 2003. La politica era che il Presidente del Consiglio, piuttosto che il Ministro dell'economia, doveva assumere le proprie decisioni rispetto a questo quadro di riferimento. Il Governo che aveva governato fino al giugno del 2001, in base a quel prospetto, aveva preso le sue determinazioni e di fatto il quadro diventava il passaggio del testimone del nuovo Esecutivo (questo vale indipendentemente dalla maggioranza che si alterna al

Resoconto stenografico n. 11

6^a Commissione permanente

Seduta n. 310 del 7 dicembre 2011

Sede IC1396

Governo). Successivamente, venne fuori - feci io la *due diligence* formale insieme all'Istat di allora e alla Banca d'Italia - che il *deficit* del 2001 era al 3,5 per cento. Successivamente, in seguito alla mediazione tecnico-politica, l'allora Ministro dell'economia annunciò al Paese che invece era all'1,9 per cento. Ora, anche secondo la mia esperienza, ciò ha reso complicata la decisione di politica economica stessa, perché è chiaro che se si ha la certezza che il *deficit* sia al 3,5 per cento si prende una certa strada. Infatti, se quello è il valore di partenza, diventa poco credibile proporsi l'azzeramento del deficit nel 2003: si conferma il percorso di riduzione, ma è impensabile che in 18 mesi si raggiunga un obiettivo zero (che però partiva da 0,8 non da 3,5). Se invece si stabilisce che il dato di partenza è 1,9, l'obiettivo dell'azzeramento può essere confermato. Dopodiché, *ex post*, nel 2005 (se non ricordo male) l'Istat ha pubblicato la nuova serie, ancora oggi storicamente consolidata, che - guarda caso - prevede che nel 2001 il *deficit* era al 3,3.

Alla luce di questa premessa, vorrei rivolgerle una domanda, professor Giovannini, che riguarda l'entità dei gettiti e della spesa: ho parlato di *deficit* perché è la sintesi in termini di saldi.

In che modo l'Istat, anche come obiettivo strategico della sua presidenza, potrà fornire in questi anni all'intero Paese, oltre che alla politica, una migliore certezza dei dati? Mi riferisco non solo a quelli sulla produzione, sull'occupazione, sull'andamento congiunturale, sulla produzione industriale (che è scesa ad ottobre), ma soprattutto in riferimento al più grande bilancio del Paese, che è quello delle pubbliche amministrazioni, che assorbe il 50 per cento (con più del 50 di spesa e meno del 50 di entrate). In un'economia che produce un certo PIL, il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni rappresenta metà dell'economia sia sul fronte delle spese sia sul fronte entrate. È pertanto necessario poter disporre con certezza di dati relativi all'andamento finanziario del settore pubblico dal momento che, non per incapacità dell'Istat di per sé di fare stime o analisi, ma per tutto quello che c'è dietro, si è nell'impossibilità di predisporre su basi sufficientemente certe le politiche economiche. Mi riferisco ad una classificazione non omogenea, ai bilanci dei Comuni che diventano stabili dopo tre anni dalla consegna. L'unica informazione è relativa al saldo di tesoreria, perché tutti gli Enti hanno lì dentro i soldi, senza sapere a quali spese e a quali entrate il Comune o la Regione facciano riferimento rispetto a quel saldo; ci si sposta

tutti ossessivamente verso i saldi come fossero l'unico elemento e si ammazza la politica economica.

GIOVANNINI. Innanzi tutto vorrei soffermarmi sul problema delle deducibilità a rotazione, ovvero sulla possibilità che, fissando ogni anno un totale di deduzioni, si ruoti annualmente la deducibilità in modo da fare emergere in quell'anno attività sommerse, attraverso il conflitto di interessi, per poi lasciare all'amministrazione dello Stato il compito di evitare che quelle attività si reimmergano successivamente. Al riguardo, ci sono pro e contro, tanto è vero che nel rapporto questa misura non è raccomandata necessariamente.

Con riguardo al tema della stabilità della qualità dei dati, proprio l'esperienza a cui il Presidente faceva riferimento - parliamo dei primi anni Duemila - ha generato un cambiamento radicale dei rapporti tra Istat e Ministero dell'economia e delle finanze, con un protocollo che ha aumentato notevolmente i dati a disposizione dell'Istituto nazionale di statistica, che effettivamente da allora ha evitato modifiche, revisioni di quella portata, fermo restando che revisioni possono comunque avvenire.

Accanto a questo, c'è anche il completamento della ridefinizione della struttura delle voci dei bilanci; con la legge di contabilità n. 196 del 2009 si è fatto un ulteriore passo in questa direzione, con tutta una serie di decreti attuativi, in parte già pubblicati. Soprattutto, c'è il lavoro che la Ragioneria sta facendo, in collaborazione anche con l'Istat, proprio per l'armonizzazione dei bilanci in particolare degli Enti locali, perché è lì il vero problema. Al riguardo, credo si sia persa un'occasione, nonostante l'abbiamo segnalato più volte, anche in sede di audizioni. Infatti, tutto il sistema delle società di capitali, a partire da quest'anno, è passato ad una trasmissione telematica al registro delle imprese (attraverso una tecnologia che si chiama XBRL) di tutti i bilanci, che non sono più quindi in forma ottica (le famose copie dei bilanci che le società trasformavano in dati statistici riutilizzabili) ma sono direttamente trasmessi attraverso un formato unico, che consente un'analisi in tempo reale. Non capisco perché per le amministrazioni pubbliche non si faccia altrettanto; la tecnologia esiste.

PRESIDENTE. D'altra parte, se lo si fa per le imprese...

GIOVANNINI. Infatti. Parliamo di 900.000 società di capitali, ovvero di un numero quasi 10 volte superiore a quello delle amministrazioni pubbliche, quindi si potrebbe fare; la tecnologia esiste e credo che il Parlamento dovrebbe dare una chiara indicazione al Governo per procedere in questa direzione.

In merito al tema delle revisioni, vorrei segnalare due aspetti. Anzitutto, revisioni storiche di lungo termine, che chiaramente non sono determinate dal fatto che sono arrivate nuove informazioni sull'anno precedente, com'è normale che accada, ma talvolta sono dovute a cambiamenti nel modo con cui Eurostat interpreta certe transazioni.

Recentemente, proprio nelle stime pubblicate a ottobre, siamo stati obbligati a rivedere i dati dal 2000 per quanto concerneva in particolare una voce, perché la metodologia che l'Istat ha usato per 10 anni non è stata ritenuta coerente con gli ultimi orientamenti della giurisprudenza statistica europea. Quindi, l'Istat, in collaborazione con l'Inps, ha dovuto effettuare un nuovo calcolo, che ci è imposto dalle regole comunitarie.

Una seconda considerazione, anche preoccupante da un certo punto di vista, riguarda la proposta della Commissione europea per il rafforzamento della *governance* statistica. Ricordo che il caso greco nasce

dal fatto che l'Istituto di statistica greco ha avuto una collusione con il Governo greco e quindi aveva pubblicato dati non attendibili. Per rafforzare la *governance* statistica e per evitare questo tipo di situazioni, Eurostat propone che l'Istat nel caso particolare abbia una responsabilità sulla qualità dei dati a monte dei dati macroeconomici che noi pubblichiamo, ponendo l'Istat in una posizione al momento insostenibile, mischiando le competenze delle Corti dei conti nazionali e degli istituti di statistica nazionali.

Non possiamo non utilizzare i dati che ci danno (e "dati" è una parola che tra l'altro in italiano ha vari modi di essere interpretata). L'Eurostat invece chiede che a questo punto l'Istituto di statistica sia il responsabile ultimo addirittura di tutto il processo a monte. Questo vuol dire o moltiplicare per "n" il numero di persone e le risorse dell'Istituto di statistica oppure trovare strumenti nuovi di collaborazione - ma non di collusione - con tutte le istituzioni che si occupano della certificazione a monte, in modo tale che all'Istat arrivino dati di maggior qualità.

Da questo punto di vista, a proposito di revisioni, ricordo che, a seguito dello scandalo dei conti truccati per la seconda volta dalla Grecia (perché anche per l'entrata nell'Unione monetaria europea questo era

accaduto) è stato creato un nuovo Istituto di statistica con maggior forza ed è stato nominato un direttore. Quest'ultimo, che tra l'altro ha esperienza del Fondo monetario internazionale, ha rivisto pesantemente i dati precedenti e adesso ha un giudizio pendente alla Corte di Giustizia suprema del Paese, di fronte alla quale è stato chiamato per alto tradimento, in quanto, secondo gli accusatori, ha rivisto i dati soggiacendo ad un disegno contro la Grecia, orchestrato da alcuni altri Paesi.

Questo per dire che sempre di più l'indipendenza della statistica va tutelata in modo adeguato, anche con normative forti, proprio per evitare possibili rischi d'ingerenza delle autorità politiche nell'amministrazione delle statistiche.

DE PANIZZA. Signor Presidente, i 10 miliardi di euro cui faceva riferimento il professor Giovannini erano l'onere stimato dall'ABI per il sistema economico nel complesso, quindi quei 2,8 miliardi di euro a carico del sistema bancario. Certo che su quello ci guadagnano le banche. Per questo, per interpretazione autentica del testo del rapporto finale che è a cura dell'Istat, abbiamo inserito "con l'aiuto delle banche": ci illudiamo che

Resoconto stenografico n. 11

6^a Commissione permanente

Seduta n. 310 del 7 dicembre 2011

Sede IC1396

questo nella manovra sia stato tenuto in conto, perché alle banche spetterà fare il conto a costo zero.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il professor Giovannini ed il dottor De Panizza per aver preso parte alla nostra audizione, fornendo un prezioso contributo informativo e conoscitivo. Avverto che i documenti acquisiti nel corso della seduta saranno consultabili sulla pagina *web* della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,35.