

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

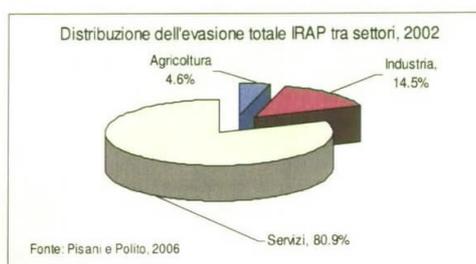
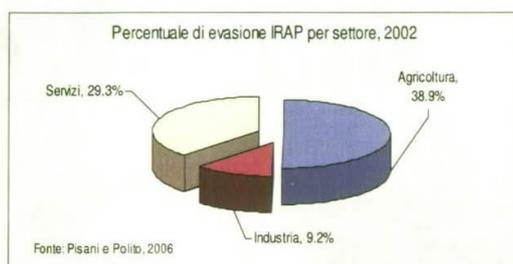
7. Da molti anni, l'evasione fiscale in Italia ha livelli elevati ben superiori a quelli prevalenti nei paesi europei e nelle maggiori economie avanzate. I risultati ottenuti dal governo hanno cominciato ad intaccare questa realtà che, però resta di dimensioni significative. Secondo le più recenti stime 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.

Crescita annuale delle entrate tributarie, 2006		
	2006	Percentuale delle entrate totali
Entrate tributarie lorde dello Stato		
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%
Memo		
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.¹ 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

¹ 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 cumulato 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.

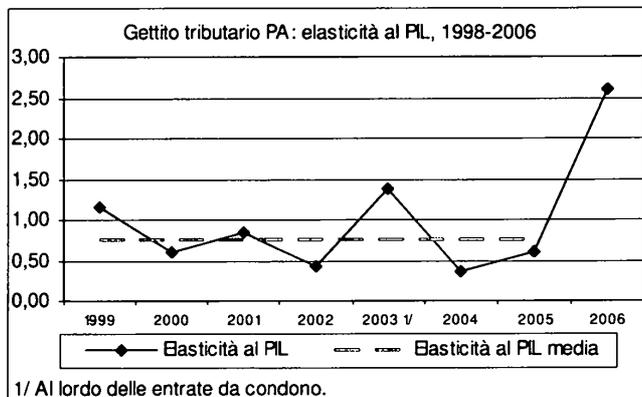


34. L'accelerazione nel gettito IVA (+8,8 per cento) e IRES (+16,3 per cento) sono tra i fattori principali sottostanti questa svolta. Al lordo delle entrate *una tantum*, la crescita è stata anche maggiore con un massimo nel tasso di crescita annuale per le entrate erariali in luglio superiore al 12 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.² 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

² 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.³

- **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.⁴
- **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) (in miliardi di euro)		
Totale aumento	35.8	100%
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

³ 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).

⁴ 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 finanziaria⁵ 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.⁶ 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

⁵ 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.

⁶ 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.⁷ 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 susseguitisi negli ultimi due anni volti a correggere alcuni punti deboli nella legislazione fiscale⁸. 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.⁹ 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.

⁷ 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.

⁸ 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 15 imprese medio-grandi che nel 2006 è cresciuto del 5,6 per cento su base annua, dunque meno del gettito effettivo.

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