

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

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

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

Il ruolo dei condoni

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

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

B. Gli effetti sul gettito nel 2007

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

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

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

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

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

economica¹² e €3 miliardi (ovvero 12 percento) all'effetto stimato delle manovre tributarie permanenti ad esclusione delle misure antielusione ed antievasione; parte di queste entrate sono compensate da una riduzione, rispetto all'anno precedente, delle entrate dovute a fattori eccezionali ed *una tantum*.¹³ Tutto ciò lascia circa €12,1 miliardi (il 47 percento) delle maggiori entrate tributarie stimate per il 2007 non spiegate dal ciclo economico, dalle manovre e da eventi eccezionali. Una parte di questo maggior gettito residuale può essere ricondotto agli interventi antievasione ed antielusione contenuti nella manovra finanziaria del 2007 (circa €5,4 miliardi). La parte del restante dell'aumento di gettito resta da interpretare e l'andamento di alcuni indicatori di *tax compliance* indicano una continuazione della dinamica positiva iniziata lo scorso anno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

59. Sono stati approfonditi gli aspetti organizzativi e funzionali per lo svolgimento delle attività legate alle indagini fiscali ed ai controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni, e sono stati individuati i criteri in base ai quali programmare le singole tipologie di intervento¹⁴.

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

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

60. Tutta l'attività, come accaduto negli anni precedenti, si è svolta e si svolge in stretta collaborazione con la Guardia di Finanza, soprattutto in materia di pianificazione e selezione dei soggetti destinatari dell'attività di controllo.
61. Puntuali criteri e modalità di ripartizione dei soggetti da controllare sono stati forniti, in accordo con il Comando Generale della Guardia di Finanza, per lo svolgimento di uno specifico piano di controlli nei confronti di soggetti a cui viene attribuita una nuova partita IVA.
62. Il piano, al fine di coordinare le attività ed individuare le modalità di ripartizione dei soggetti da controllare, tiene conto dei seguenti criteri: (i) dislocazione territoriale; (ii) codici di attività a rischio; (iii) grado di cautela da adottare in situazioni potenzialmente pericolose. Nei confronti dei soggetti selezionati sulla base dei citati criteri vengono effettuati accessi presso la sede di svolgimento dell'attività, al fine di verificare l'effettiva esistenza dell'attività dichiarata e il reale svolgimento della stessa o comunque la presenza di strutture operative e organizzative idonee allo svolgimento dell'attività.
63. Sempre in coordinamento con il Comando Generale della Guardia di Finanza, sono state definite le modalità operative per dare applicazione alle disposizioni normative introdotte dal D.L. n. 262 del 3 ottobre 2006, convertito dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006 (che ha modificato l'art. 12 del D.Lgs. n. 471 del 1997) che disciplinano la sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività medesima, a seguito delle violazioni dell'obbligo di emettere la ricevuta o lo scontrino fiscale.
64. Al riguardo, l'Agenzia ha fornito alle proprie strutture specifici indirizzi operativi per la selezione dei soggetti¹⁵ da sottoporre a controllo nonché per le modalità di esecuzione degli accessi¹⁶.
65. Gli esiti di tali controlli che hanno comportato la chiusura degli esercizi commerciali in base al novellato art. 12 sopra citato, sono sintetizzati nella seguente tabella:

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

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

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

Dati al 30 Settembre 2007

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

normativo¹⁷ che disciplina gli studi di settore e sui riflessi che esso determina sull'attività di accertamento. Al fine di supportare gli uffici operativi nello svolgimento dell'attività di verifica sono state diramate le metodologie di controllo differenziate per attività economiche dirette al consumatore finale¹⁸.

71. Ad ogni metodologia diramata è stata allegata la relativa “*check list*” che riepiloga i controlli obbligatori e facoltativi previsti per l'esecuzione delle verifiche¹⁹. Inoltre, attraverso il sito *intranet* dell'Agenzia è stata resa disponibile alle strutture operative la metodologia di controllo sul consolidato nazionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gli effetti sul gettito

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Risultati al 30 settembre 2007

	Verifiche
N. attività istruttorie esterne	7.826
Maggiore imposta constatata IVA	388.884.941
Rilievi II.DD.	2.331.492.509
Rilievi IRAP	2.040.631.264
Rilievi Ritenute	2.465.273

importi espressi in euro

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

Risultati al 30 settembre 2007

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

importi espressi in euro

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

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

importi espressi in unità di euro

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

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

Note

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

importi espressi in unità di euro

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

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