

Gruppo di lavoro

“Economia non osservata e flussi finanziari”

RAPPORTO FINALE SULL’ATTIVITÀ

PREMESSA

Il Gruppo di lavoro sull'“Economia Sommersa e il Flussi Finanziari” istituito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in vista della riforma fiscale ha operato nel corso del periodo gennaio-maggio 2011 grazie all'impegno dei rappresentanti di numerose amministrazioni pubbliche e dei rappresentanti delle parti sociali. Nel corso degli incontri organizzati sono state presentate e discusse le attività svolte dalle amministrazioni: ciò ha consentito di costruire una base comune di conoscenza (ad esempio, discutendo delle principali motivazioni che portano all'evasione fiscale e contributiva), chiarire dubbi e superare fraintendimenti. Inoltre, le parti sociali hanno predisposto diversi contributi, i quali hanno permesso di evidenziare le aree considerate prioritarie per i futuri interventi.

Il Rapporto non esprime necessariamente il consenso di tutti i partecipanti al Gruppo di lavoro su ogni singolo aspetto trattato, ma è stato redatto grazie ad una approfondita interazione con i rappresentanti delle parti sociali e delle amministrazioni coinvolte. La stesura materiale del Rapporto, coordinata dall'Istat, è stata possibile grazie ai contributi di esperti delle Agenzie delle Entrate, del Territorio e delle Dogane, del Dipartimento delle Finanze, dell'Inps, dell'Inail, dell'Istat, e alla collaborazione preziosa della Banca d'Italia, della SOSE, del Ministero del Lavoro. A tutti questi esperti, che non vengono qui nominati, va un ringraziamento particolare. La responsabilità ultima del Rapporto è, comunque della presidenza del Gruppo di lavoro.

Il Rapporto contiene una ricca documentazione sui fenomeni dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale e contributiva, sulle azioni volte ad accrescere la *compliance* e su quelle di contrasto all'evasione, nonché numerose proposte per migliorare queste ultime. L'auspicio è che le evidenze contenute in questo Rapporto possano aiutare ad assumere decisioni efficaci per ridurre in modo significativo l'area dell'evasione, con benefici effetti sul funzionamento del sistema economico, sul bilancio pubblico e sull'equità.

Roma, 14 luglio 2011

Prof. Enrico Giovannini

Presidente dell'Istituto nazionale di statistica

Presidente del Gruppo di lavoro

1. L'ECONOMIA SOMMERSA.....	7
1.1 Stime sul sommerso economico.....	9
1.1.1 Introduzione.....	9
1.1.2 Le definizioni di economia non osservata e di lavoro non regolare.....	9
1.1.3 Il valore aggiunto sommerso.....	11
1.1.4 Il lavoro non regolare a livello nazionale	14
1.2 Il lavoro non regolare nelle regioni italiane.....	19
1.2.1 Le stime ufficiali	19
1.2.2 Un'analisi strutturale sui dati di occupazione	22
2. LE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE	25
2.1 Aspetti definitori e di natura contabile	27
2.1.1 Le entrate tributarie.....	27
2.1.2 Le entrate contributive	29
2.2 Entità e struttura del gettito tributario e contributivo	32
2.2.1 Le entrate tributarie.....	32
2.2.2 Le entrate contributive	34
2.3 Analisi delle caratteristiche dei contribuenti.....	38
2.3.1 Analisi dei dati statistici dei contribuenti ripartiti per natura giuridica, per territorio e per attività economica.....	38
2.3.2 Analisi dei dati statistici dei contribuenti soggetti all'applicazione degli Studi di Settore per natura giuridica, area geografica e macrosettore	47
2.3.3 INPS: Analisi delle caratteristiche dei contribuenti	49
2.3.4 INAIL: Analisi delle caratteristiche dei contribuenti	50
ALLEGATI AL CAPITOLO 2	53
3. DALL'ECONOMIA NON OSSERVATA ALL'EVASIONE TRIBUTARIA E CONTRIBUTIVA: UN QUADRO CONCETTUALE	63
3.1 Relazioni esistenti tra economia sommersa ed evasione fiscale.....	65
3.1.1 Economia sommersa e Tax Gap	65
3.1.2 Rapporto tra economia sommersa e basi imponibili non dichiarate	66
3.1.3 Relazione tra le basi non dichiarate ed i mancati flussi di imposta	68
3.1.4 Cenni sulle principali determinanti del tax gap.....	70
3.2 Lineamenti teorici generali suggeriti per stimare il <i>tax gap</i>	71
3.2.1 Metodi top-down	71
3.2.2 Metodi bottom-up	72
3.3 Le esperienze internazionali	73
3.3.1 Rapporto OECD sul monitoraggio della compliance dei contribuenti	73
3.3.2 Focus sui metodi e sugli indicatori utilizzati dalle amministrazioni fiscali	74
3.3.3 Focus sull'esperienza del Regno Unito.....	76

3.4 Le esperienze di quantificazione in Italia	80
3.4.1 Esperienze di relative ai principali tributi.....	80
3.4.2 Principali punti da considerare per realizzare una stima complessiva del tax gap	91

APPENDICE AL CAPITOLO 3: LE MISURE DI *COMPLIANCE* E LE METODOLOGIE IMPIEGATE DALLE DIVERSE AMMINISTRAZIONI FISCALI 93

4. LE AZIONI DI CONTRASTO ALL'EVASIONE E I RISULTATI OTTENUTI..... 99

4.1 Gli strumenti di recupero dell'evasione tributaria e contributiva	101
4.1.1 Gli strumenti e l'attività dell'Agenzia delle Entrate.....	102
4.1.2 Le norme per il contrasto del lavoro sommerso/irregolare e dell'evasione/elusione contributiva ..	109
4.2 L'attività di agenzie ed enti e i risultati ottenuti	112
4.2.1 I risultati dell'attività dall'Agenzia delle Entrate	112
4.2.2 L'attività del Ministero del Lavoro e degli Enti vigilati e i risultati del contrasto all'evasione contributiva.....	121
4.2.3 Le azioni di contrasto dell'evasione dell'Agenzia del Territorio nel campo dei tributi su redditi e valori immobiliari	127
4.2.4 Il ruolo dell'Agenzia delle Dogane nei flussi commerciali di import - export.....	138

5. LE RACCOMANDAZIONI DI APPROFONDIMENTO E DI POLICY145

5.1 Introduzione	147
5.2 Predisporre un Rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva	147
5.3 Migliorare le stime Istat sull'economia non osservata	148
5.4 Pervenire ad una stima ufficiale dell'evasione contributiva e assicurativa	149
5.4.1 Metodologie per la stima dell'evasione fiscale	150
5.4.2 Metodi per la stima dell'evasione contributiva	151
5.5 Migliorare le azioni di contrasto e di aumento della <i>compliance</i>.....	151
5.5.1 Tracciabilità: accrescere l'uso della moneta elettronica	152
5.5.2 Affinamento degli strumenti per la compliance	152
5.5.3 Riforme normative	153
5.5.4 Pubblicità dei redditi e delle informazioni sulle imposte e l'evasione	154
5.5.5 L'informazione e l'educazione come strumenti di deterrenza	155

1. L'economia sommersa

1.1 Stime sul sommerso economico

1.1.1 Introduzione

L'Istat elabora correntemente le stime del Pil e dell'occupazione attribuibili alla parte di economia non osservata costituita dal **sommerso economico**. Quest'ultimo deriva dall'attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva. Tale componente è già compresa nella stima del Pil e negli aggregati economici diffusi dall'Istat sia a livello nazionale sia territoriale.

Secondo i criteri dell'Unione europea, solo una *misura esaustiva* del Pil rende tale aggregato confrontabile fra i vari Paesi e utilizzabile come indicatore per il calcolo dei contributi che gli Stati membri versano all'Unione, per il controllo dei parametri di Maastricht e per l'attribuzione dei fondi strutturali. La valutazione dell'economia sommersa effettuata dall'Istat quantifica un valore minimo e un valore massimo di stime entro cui presumibilmente si colloca, a livello nazionale, il valore aggiunto occultato sia al fisco sia alle istituzioni statistiche¹.

Stime sulla distribuzione del valore aggiunto sommerso, per ripartizione e per regione, non sono attualmente diffuse dall'Istat. Le stime sull'occupazione non regolare sono invece diffuse con regolarità (circa ogni anno), sia a livello nazionale sia territoriale; in particolare, nel 2010 sono state diffuse le stime nazionali aggiornate al 2009,² mentre quelle ripartizionali e regionali, riferite alla stessa data, sono diffuse con il presente rapporto.

1.1.2 Le definizioni di economia non osservata e di lavoro non regolare

Con il termine "economia non osservata" si fa riferimento a quelle attività economiche che devono essere incluse nella stima del Pil ma che non sono registrate nelle indagini statistiche presso le imprese, o nei dati fiscali e amministrativi utilizzati ai fini del calcolo delle stime dei conti economici nazionali, in quanto non osservabili in modo diretto. Sulla base delle definizioni internazionali (contenute nel Sistema Europeo dei Conti Nazionali del 1995 e nell'*Handbook for Measurement of the Non-observed Economy* dell'Ocse) l'economia non osservata origina, oltre che dal sommerso economico definito precedentemente, anche da: 1) attività illegali; 2) produzione del settore informale; 3) inadeguatezze del sistema statistico.

Le attività illegali sono sia le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibite dalla legge, sia quelle attività che, pur essendo legali, sono svolte da operatori non autorizzati (ad esempio, l'aborto eseguito da medici non autorizzati). Sono legali tutte le altre attività definite produttive dai sistemi di Contabilità nazionale.

¹ "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008", Statistiche in breve, 13 luglio 2010.

² "Indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera)". Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica Prof. Enrico Giovannini, Roma, 15 aprile 2010 e "Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo", Edizione 2010, 12 gennaio (<http://noiitalia>).

Si parla di “economia informale” se le attività produttive legali sono svolte su piccola scala, con bassi livelli di organizzazione, con poca o nulla divisione tra capitale e lavoro, con rapporti di lavoro basati su occupazione occasionale, relazioni personali o familiari, in contrapposizione ai contratti formali. L’economia informale non è sinonimo di attività deliberatamente nascosta al fisco, poiché fa riferimento agli aspetti strutturali dell’attività produttiva. Le attività informali sono incluse nell’insieme dell’economia non osservata perché, date le loro caratteristiche, sono difficilmente rilevabili in modo diretto.

Le attività produttive legali non registrate esclusivamente per deficienze del sistema di raccolta dei dati statistici, quali il mancato aggiornamento degli archivi delle imprese o la mancata compilazione dei moduli amministrativi e/o dei questionari statistici rivolti alle imprese, costituiscono il “sommerso statistico”.

Quella che comunemente è detta “economia sommersa”, nelle definizioni internazionali coincide con il solo sommerso economico, cioè con l’insieme delle attività produttive legali svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive al fine di ridurre i costi di produzione. Una componente rilevante del sommerso economico è rappresentata dal valore aggiunto non dichiarato e alla cui produzione partecipano lavoratori non regolari.

Ai fini della misura del lavoro come fattore della produzione, il Sistema Europeo dei Conti (Sec95) suggerisce di stimare l’insieme delle unità di lavoro. Quest’ultime sono pari al numero di posizioni lavorative equivalenti a tempo pieno. L’insieme delle unità di lavoro è ottenuto dalla somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e delle posizioni lavorative a tempo parziale (principali e secondarie) trasformate in unità a tempo pieno³. Nell’ambito dei conti nazionali si definiscono:

- “regolari” le prestazioni lavorative registrate e osservabili dalle istituzioni fiscali-contributive e da quelle statistiche e amministrative;
- “non regolari” le prestazioni lavorative che non rispettano la normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative.

Rimangono escluse dalla stima tutte le diverse forme d’irregolarità parziale (il cosiddetto lavoro grigio), in genere connesse al ridotto pagamento dei contributi, alla pratica della retribuzione fuori busta, all’utilizzo irregolare di contratti di prestazione d’opera.

I sistemi di Contabilità nazionale impongono a tutti i paesi di contabilizzare nel Pil anche l’economia non osservata. Teoricamente, tutti i fenomeni che danno luogo a economia non osservata sono oggetto di stima e di inclusione nei conti nazionali⁵.

Allo stato attuale, però, la Contabilità nazionale italiana, al pari di quella degli altri paesi europei, esclude l’economia illegale per l’eccessiva difficoltà nel calcolare tale aggregato e

³ Le posizioni lavorative a tempo pieno non subiscono riduzioni, se non per effetto delle prestazioni lavorative a tempo ridotto da parte di lavoratori momentaneamente collocati in cassa integrazione guadagni. Le posizioni lavorative a tempo parziale (principali e secondarie) sono trasformate in unità di lavoro tramite coefficienti ottenuti dal rapporto tra le ore effettivamente lavorate in una posizione lavorativa non a tempo pieno e le ore lavorate nella stessa branca in una posizione a tempo pieno.

per la conseguente incertezza della stima, che renderebbe poco confrontabili i dati dei vari paesi⁴.

La metodologia di stima utilizzata dall'Istat è coerente con le definizioni contenute nel Sec95 e, per la sua completezza, consistenza e replicabilità, ha assunto un rilievo particolare all'interno della statistica ufficiale europea. L'impianto metodologico (descritto sinteticamente nell'approfondimento metodologico) ha la funzione primaria di garantire stime dell'economia non osservata coerenti con le stime complessive degli aggregati economici.

1.1.3 Il valore aggiunto sommerso

La difficoltà oggettiva di misurare fenomeni non direttamente osservabili fa ritenere corretto misurare l'incidenza dell'economia sommersa sul Pil fornendo non un valore unico, ma un intervallo fra le due stime che rappresentano un'ipotesi di minima e un'ipotesi di massima della dimensione del fenomeno, tenendo conto del fatto che, per alcune integrazioni, non è possibile determinare con certezza quanto derivi da problematiche di natura puramente statistica e quanto derivi, invece, da problematiche di natura economica. Data la limitata ampiezza dell'intervallo, le valutazioni costituiscono comunque un riferimento conoscitivo solido per le scelte di politica economica, che implicano il recupero di gettito fiscale e contributivo.

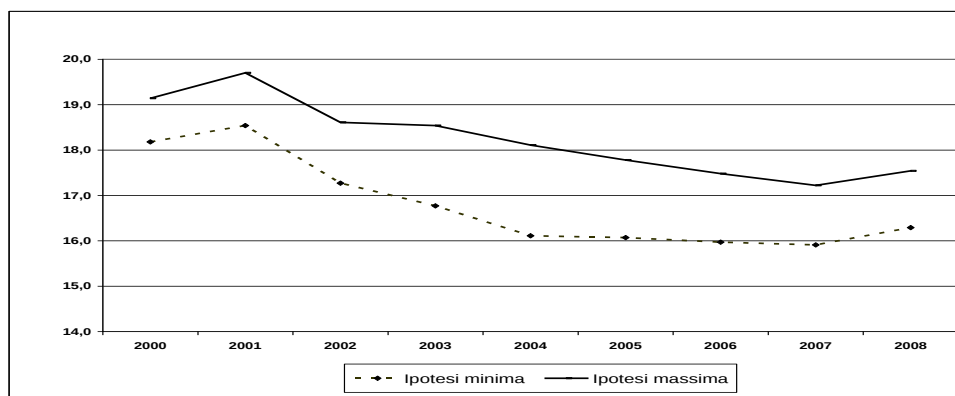
Nel 2008, il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico risulta compreso tra un minimo di 255 miliardi di euro e un massimo di 275 miliardi di euro, pari rispettivamente al 16,3 e al 17,5 per cento del Pil (Tavola1.1). Nel 2000, l'ampiezza dell'economia sommersa oscillava tra i 217 e i 228 miliardi di euro, rispettivamente il 18,2 e il 19,1 per cento del Pil.

Tavola1.1 - Valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico. Anni 2000-2008

ANNI	Ipotesi minima (A)			Ipotesi massima (B)		
	Milioni di euro	Variazioni percentuali	% sul Pil	Milioni di euro	Variazioni percentuali	% sul Pil
2000	216.514	-	18,2	227.994	-	19,1
2001	231.479	6,9	18,5	245.950	7,9	19,7
2002	223.721	-3,4	17,3	241.030	-2,0	18,6
2003	223.897	0,1	16,8	247.566	2,7	18,5
2004	224.203	0,1	16,1	252.064	1,8	18,1
2005	229.706	2,5	16,1	254.096	0,8	17,8
2006	237.151	3,2	16,0	259.584	2,2	17,5
2007	246.060	3,8	15,9	266.294	2,6	17,2
2008	255.365	3,8	16,3	275.046	3,3	17,5

⁴ Alcune prime stime sui consumi di sostanze stupefacenti e del loro impatto sul Pil, effettuate dall'Istat, sono state riportate nel volume "Il mercato delle droghe. Dimensione, protagonisti, politiche" a cura di G.M. Rey, C. Rossi e A. Zuliani, edito da Marsilio, maggio 2011.

Figura 1.1 - Quota del valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico sul Pil. Anni 2000-2008



Tra il 2000 e il 2008 il fenomeno ha subito differenti andamenti (Figura 1.1). Ad un considerevole incremento nel 2001, che, nell'ipotesi massima, ha portato il peso del sommerso al 19,7 per cento del Pil, segue una fase in cui la percentuale di sommerso risulta essere decrescente. Tale andamento fa registrare una nuova inversione nel 2008: l'ipotesi massima passa dal 17,2 per cento nel 2007 (il valore più basso nel periodo 2000-2008) al 17,5 per cento, tornando così ai livelli del 2006.

Nella fase espansiva del 2001 assumono un ruolo più marcato le componenti non direttamente ascrivibili all'utilizzazione di lavoro irregolare: sottodichiarazione del fatturato, rigonfiamento dei costi intermedi, attività edilizia abusiva, locazioni in nero, cui si aggiunge l'effetto della riconciliazione delle stime dell'offerta di beni e servizi con quelle della domanda, componenti il cui peso complessivo sul Pil passa dall'11,6 per cento del 2000 al 12,1 per cento del 2001.

Nel 2002 si apre una fase in cui il peso, sia in termini assoluti che relativi, della componente di valore aggiunto riconducibile all'utilizzo di lavoro non regolare conosce una progressiva riduzione per effetto, principalmente, della sanatoria di legge a favore dei lavoratori extra-comunitari occupati in modo non regolare (legge n.189 del 30 luglio 2002). Tale sanatoria ha prodotto "effetti di travaso" dal segmento di occupazione non regolare verso il segmento dei regolari anche nell'anno successivo. A partire dal 2004 gli effetti della sanatoria del 2002 relativa agli extra-comunitari cessano ma il fenomeno dell'utilizzo di lavoratori non regolari da parte di imprese e famiglie non sembra arrestarsi.

Dal 2003 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico nel suo complesso riprende a crescere in termini assoluti, sia nell'ipotesi minima che in quella massima, ma il suo peso sul Pil, fino al 2007, risulta in calo, avendo avuto una dinamica leggermente meno sostenuta rispetto a tale aggregato.

Nel 2008 assistiamo ad un incremento in termini sia assoluti che relativi del valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico. Il fenomeno è ascrivibile esclusivamente all'incremento della prima componente "Correzione del fatturato e dei costi intermedi", che fa registrare un incremento del 6,4 per cento circa, mentre le altre componenti restano sostanzialmente stabili (lavoro non regolare) o diminuiscono leggermente (riconciliazione stime offerta e domanda) Tavola 1.2.

Tavola 1.2 - Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico per tipologia dell'integrazione. Anni 2000-2006

1\11\	Correzione del fatturato e dei costi intermedi			Lavoro non regolare			Riconciliazione stime offerta e domanda		
	Milioni di euro	% sull'ipotesi massima	% sul Pil	Milioni di Euro	% sull'ipotesi massima	% sul Pil	Milioni di euro	% sull'ipotesi massima	% sul Pil
2000	126.784	55,6	10,6	89.730	39,4	7,5	11.480	5,0	1,0
2001	136.415	55,5	10,9	95.064	38,7	7,6	14.471	5,9	1,2
2002	131.983	54,8	10,2	91.738	38,1	7,1	17.309	7,2	1,3
2003	136.241	55,0	10,2	87.656	35,4	6,6	23.669	9,6	1,8
2004	134.641	53,4	9,7	89.562	35,5	6,4	27.861	11,1	2,0
2005	137.030	53,9	9,6	92.676	36,5	6,5	24.390	9,6	1,7
2006	137.825	53,1	9,1	99.326	38,3	6,7	22.433	8,6	1,5
2007	143.865	54,0	9,3	102.194	38,4	6,6	20.234	7,6	1,3
2008	153.015	55,6	9,8	102.349	37,2	6,5	19.681	7,2	1,3

Tavola 1.3 - Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico per settore di attività economica. Anni 2000-2008

ANNI	Agricoltura		Industria		Servizi	
	Milioni di euro	% sul valore aggiunto ai prezzi al produttore della branca	Milioni di euro	% sul valore aggiunto ai prezzi al produttore della branca	Milioni di euro	% sul valore aggiunto ai prezzi al produttore della branca
Ipotesi massima						
2000	8.047	29,7	47.995	14,0	171.952	23,2
2001	8.188	29,9	53.071	14,9	184.691	23,5
2002	7.739	28,4	53.216	14,6	180.075	21,9
2003	7.606	27,5	50.630	13,7	189.330	22,1
2004	8.463	29,5	48.520	12,7	195.081	21,8
2005	8.321	31,1	45.784	11,7	199.991	21,7
2006	8.622	31,5	47.493	11,6	203.470	21,3
2007	9.102	32,4	49.698	11,6	207.494	20,9
2008	9.188	32,8	52.881	12,4	212.978	20,9

Il peso del valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico differisce considerevolmente per settore di attività economica (Tavola 1.3). Nel 2008, nell'ipotesi massima, il valore aggiunto sommerso nel settore agricolo è pari al 32,8 per cento del valore aggiunto totale della branca (9.188 milioni di euro), nel settore industriale al 12,4 per cento (52.881 milioni di euro) e nel terziario al 20,9 per cento (212.978 milioni di euro).

Ad un livello di analisi più fine è disponibile - per il solo 2005⁵ - una stima del valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico per 16 settori di attività economica (Tavola 1.4): a tale livello di disaggregazione la variabilità intra-settoriale è molto elevata. Nell'industria, la percentuale di sommerso sul valore aggiunto è minima nelle imprese che producono coke, petrolio e prodotti chimici (6 per cento sul valore aggiunto), nelle imprese metalmeccaniche (5 per cento) e in quelle dell'elettricità, gas e acqua (1,8 per cento). I tre settori sono, infatti,

⁵ A tale livello di disaggregazione il dato è necessariamente meno attendibile dell'articolazione a tre settori di attività economica. Per tale motivo non vengono presentate le diverse componenti, ma solamente l'ipotesi massima.

caratterizzati da una forte concentrazione di imprese di grandi dimensioni, che, per loro natura, hanno una minore propensione a porre in essere azioni fraudolente attraverso la sottodichiarazione del reddito d'impresa. Per contro, la percentuale di valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico arriva al 28,4 per cento nel settore delle costruzioni, dove è consistente la presenza d'imprese di piccole e piccolissime dimensioni e risulta particolarmente rilevante la componente di lavoro irregolare.

Ancora più marcata risulta la variabilità intra-settoriale nel terziario⁶, dove si passa dal 6,4 per cento del credito e delle assicurazioni al 56,8 per cento degli alberghi e pubblici esercizi. È opportuno sottolineare che quest'ultimo settore presenta al suo interno realtà molto differenziate: dagli alberghi ai campeggi, dai ristoranti ai bar e alle mense. Anche in tale comparto è particolarmente significativa la componente del lavoro irregolare.

Tavola 1.4 - Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico per 16 settori di attività economica - Anno 2005

SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA		% sul valore aggiunto ai prezzi al produttore Ipotesi max
Agricoltura, silvicoltura e pesca		31,1
	<i>Agricoltura, silvicoltura e pesca</i>	31,1
Industria		11,7
	<i>Alimentari, bevande e tabacco</i>	10,7
	<i>Tessili, abbigliamento, pelli e calzature</i>	13,7
	<i>Coke, petrolio e prodotti chimici</i>	6,0
	<i>Prodotti metalmeccanici</i>	5,0
	<i>Altri prodotti industriali</i>	11,0
	<i>Elettrica, gas e acqua</i>	1,8
	<i>Costruzioni</i>	28,4
Servizi		21,7
	<i>Commercio</i>	32,1
	<i>Alberghi e pubblici esercizi</i>	56,8
	<i>Trasporti e comunicazioni</i>	33,9
	<i>Credito e assicurazione</i>	6,4
	<i>Servizi alle imprese</i>	21,5
	<i>Pubblica amministrazione</i>	0,0
	<i>Istruzione, Sanità e altri servizi sociali</i>	36,8
	<i>Servizi domestici</i>	52,9
Totale economia (percentuale sul Pil)		ip. Min= 16,1 ip. Max=17,8

1.1.4 Il lavoro non regolare a livello nazionale

Il ricorso al lavoro non regolare da parte delle famiglie e delle imprese è un fenomeno che caratterizza il mercato del lavoro italiano da molti anni. Nel 2009, sono circa 2 milioni e 966 mila le unità di lavoro⁷ non regolari occupate in prevalenza come dipendenti (circa 2 milioni e 326 mila rispetto alle 640 mila unità di lavoro indipendenti), mentre nel 2001 tale componente dell'occupazione raggiungeva 3 milioni e 280 mila unità (Tavola 1.5).

⁶ Il valore aggiunto sommerso è nullo per le Amministrazioni Pubbliche.

⁷ Le unità sono l'unità di analisi che quantifica in modo omogeneo il volume di lavoro svolto da coloro che partecipano al processo di produzione; sono ottenute dalla somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e delle prestazioni lavorative a tempo parziale (principali e secondarie) trasformate in unità equivalenti a tempo pieno.

Corrispondentemente, nel 2009 il tasso di irregolarità, calcolato come incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro, risulta pari al 12,2 per cento e si presenta in diminuzione dal 13,8 per cento del 2001.

Alla riduzione delle unità di lavoro non regolari si è accompagnata, nello stesso periodo, una crescita delle unità di lavoro regolari. Oltre a fattori strettamente legati all'andamento del sistema economico, queste diverse dinamiche del lavoro regolare e non regolare sembrano essere in larga misura riconducibili agli interventi normativi, sia relativi al mercato del lavoro, sia volti a regolamentare il lavoro degli stranieri non residenti sul territorio.

Tavola 1.5 - Unità di lavoro regolari e non regolari per posizione nella professione - Anni 2001-2009

ANNI	Regolari	Non regolari	Totale	Tasso regolarità	Tasso Irregolarità
TOTALE					
2001	20548,4	3280,2	23828,6	86,2	13,8
2002	21076,4	3055,8	24132,2	87,3	12,7
2003	21471,2	2811,7	24282,9	88,4	11,6
2004	21510,0	2863,0	24373,0	88,3	11,7
2005	21478,9	2932,7	24411,6	88,0	12,0
2006	21812,8	2975,9	24788,7	88,0	12,0
2007	22058,4	2968,0	25026,4	88,1	11,9
2008	21971,7	2957,9	24929,6	88,1	11,9
2009	21303,9	2965,6	24269,5	87,8	12,2
DIPENDENTI					
2001	13980,9	2672,9	16653,8	84,0	16,0
2002	14531,4	2426,9	16958,3	85,7	14,3
2003	14817,1	2175,2	16992,3	87,2	12,8
2004	14816,2	2226,7	17042,9	86,9	13,1
2005	15022,1	2284,8	17306,9	86,8	13,2
2006	15311,3	2322,1	17633,4	86,8	13,2
2007	15578,8	2318,0	17896,8	87,0	13,0
2008	15597,4	2312,7	17910,1	87,1	12,9
2009	15106,7	2325,7	17432,4	86,7	13,3
INDIPENDENTI					
2001	6567,5	607,3	7174,8	91,5	8,5
2002	6545,0	628,9	7173,9	91,2	8,8
2003	6654,1	636,5	7290,6	91,3	8,7
2004	6693,8	636,3	7330,1	91,3	8,7
2005	6456,8	647,9	7104,7	90,9	9,1
2006	6501,5	653,8	7155,3	90,9	9,1
2007	6479,6	650,0	7129,6	90,9	9,1
2008	6374,3	645,2	7019,5	90,8	9,2
2009	6197,2	639,9	6837,1	90,6	9,4

In particolare, a partire dagli inizi degli anni duemila la normativa sul lavoro è cambiata in modo considerevole, offrendo alle imprese la possibilità di ricorrere a forme di lavoro flessibile sia in termini di durata del contratto che di orario di lavoro. Le nuove tipologie contrattuali, come ad esempio il lavoro interinale, hanno consentito di incrementare il livello dell'occupazione dipendente regolare, mentre quella non regolare ha registrato un decremento.

Gli strumenti normativi che regolano il lavoro atipico hanno avuto, inoltre, un rilevante impatto sul lavoro indipendente; in particolare, il ricorso da parte delle imprese ai contratti

di collaborazione coordinata e continuativa ha contribuito alla crescita del lavoro autonomo almeno fino al 2003. A partire dal 2004, la legge 30 del 2003 e il decreto attuativo 276/2003, con l'introduzione delle collaborazioni a progetto hanno invece determinato una contrazione del lavoro autonomo regolare poiché, introducendo requisiti più restrittivi per il ricorso a questa forma contrattuale, ne hanno limitato l'utilizzo come forma sostitutiva di contratti di lavoro dipendente.

Anche gli interventi legislativi volti a sanare l'irregolarità lavorativa degli stranieri extracomunitari hanno agito sulla diminuzione del lavoro non regolare dei dipendenti. La legge Bossi-Fini del 2002⁸ ha consentito, in particolare, la regolarizzazione di circa 600 mila stranieri. I successivi decreti governativi, con la definizione delle quote d'ingresso annuali fino al 2007, hanno costituito per i lavoratori stranieri ulteriori occasioni di passaggio da una condizione di non regolarità ad una condizione di regolarità sia da un punto di vista della presenza sul territorio sia lavorativa.

Gli effetti di contenimento del lavoro non regolare determinati dai differenti strumenti normativi emergono da un esame più dettagliato delle componenti del lavoro non regolare.

La metodologia di stima dell'input di lavoro non regolare consente, infatti, di individuare separatamente tre diverse tipologie occupazionali:

- 1) gli irregolari residenti, ossia le persone occupate, sia italiani che stranieri iscritti in anagrafe, che si dichiarano nelle indagini presso le famiglie, ma non risultano presso le imprese;
- 2) gli stranieri non regolari e non residenti che, in quanto tali, non sono visibili al fisco e sono esclusi dal campo di osservazione delle indagini presso le famiglie;
- 3) le attività plurime non regolari, stimate con metodi indiretti per cogliere prestazioni lavorative svolte come seconde attività sia da residenti che da non residenti, tipicamente nei settori dei trasporti, costruzioni, alberghi, pubblici esercizi e servizi domestici.

Gli irregolari residenti rappresentano la componente più rilevante delle unità di lavoro non regolari in tutto il periodo e si attestano nel 2009 intorno a 1 milione e 652 mila unità (Tavola 1.6).

⁸ La legge è articolata in due provvedimenti legislativi: il primo riguardante principalmente collaboratrici domestiche e badanti (legge 30 luglio 2002, n. 189) e il secondo riguardante i dipendenti di imprese operanti nel settore dell'industria e dei servizi (decreto legge 9 settembre 2002, n. 195 convertito con legge 222/2002).

Tavola 1.6 - Unità di lavoro non regolari per tipologia di occupazione. Anni 2001-2009 (in migliaia)

ANNI	Irregolari residenti	Stranieri non residenti	Posizioni plurime	Totale economia
2001	1625,5	721,1	933,6	3280,2
2002	1643,6	464,1	948,1	3055,8
2003	1686,3	113,5	1011,9	2811,7
2004	1627,7	213,3	1022,0	2863,0
2005	1609,7	274,3	1048,7	2932,7
2006	1622,9	352,1	1000,9	2975,9
2007	1617,7	382,7	967,6	2968,0
2008	1606,2	407,3	944,4	2957,9
2009	1652,0	377,1	936,5	2965,6
COMPOSIZIONE PERCENTUALE				
2001	49,6	22,0	28,5	100,0
2002	53,8	15,2	31,0	100,0
2003	60,0	4,0	36,0	100,0
2004	56,9	7,5	35,7	100,0
2005	54,9	9,4	35,8	100,0
2006	54,5	11,8	33,6	100,0
2007	54,5	12,9	32,6	100,0
2008	54,3	13,8	31,9	100,0
2009	55,7	12,7	31,6	100,0

L'altra componente rilevante è rappresentata dalle unità di lavoro riferibili alle posizioni plurime, che si attestano intorno alle 937 mila unità.

Gli stranieri clandestini rappresentano, invece, la componente più ridotta del lavoro non regolare e sono valutati in circa 377 mila unità di lavoro nel 2009. Nonostante gli ultimi interventi di sanatoria, tuttavia, è da rilevare che nel periodo 2003-2008 il numero di lavoratori stranieri irregolari è cresciuto, subendo un'ulteriore inversione di tendenza solo nel 2009. Tale dinamica è presumibilmente dovuta ad una tendenziale crescita della domanda di lavoro da parte delle famiglie (in particolare colf e badanti) che nel 2009 è stata controbilanciata dalla perdita complessiva di occupazione (inclusi gli stranieri) che ha riguardato le imprese a causa della crisi economica.

Nel periodo 2001-2008 gli interventi normativi hanno quindi agito nella direzione di un contenimento del lavoro non regolare, consentendo di trasformare lavoratori già occupati irregolarmente in posizioni lavorative regolari.

La crisi economica recente, invece, ha dato luogo ad un differente quadro che, sebbene ancora basato su evidenze statistiche che dovranno essere consolidate, evidenzia una riduzione complessiva dell'occupazione, ed in particolare una forte contrazione del lavoro regolare accompagnata da una lieve crescita del lavoro non regolare. La diversa dinamica del lavoro regolare e non regolare ha determinato una modesta crescita del tasso d'irregolarità che è passato dall'11,9 per cento del 2008 al 12,2 per cento nel 2009.

I diversi fattori che hanno determinato la consistente perdita di unità di lavoro regolari sono stati: la significativa contrazione del numero di persone fisiche occupate, l'aumento nel ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) da parte delle imprese, la diminuzione delle attività di doppio lavoro e l'aumento (seppur modesto rispetto agli anni precedenti)

dell'incidenza dei contratti part-time. La lieve crescita del lavoro non regolare ha riguardato in particolare la componente residente, mentre gli stranieri irregolari sono diminuiti.

L'analisi a livello settoriale (Tavola 1.7) mostra come i settori produttivi siano interessati dal lavoro non regolare in misura differente. Il settore con la maggiore incidenza di unità di lavoro non regolari è quello dell'agricoltura, che ha visto il tasso di irregolarità crescere nel periodo dal 20,9 per cento del 2001 al 24,5 per cento del 2009. La rilevanza del fenomeno è dovuta al carattere stagionale dell'attività agricola e al forte ricorso al lavoro a giornata, fattori che non hanno trovato nelle misure di regolarizzazione degli stranieri o di regolamentazione del lavoro atipico strumenti di contrasto sufficienti a ridurre l'impiego di manodopera non regolare.

Il settore industriale è quello che presenta il minor tasso di irregolarità: in particolare, l'industria in senso stretto è marginalmente coinvolta dal fenomeno del lavoro non regolare, che dal 2001 ad oggi si è mantenuto intorno al 4 per cento. Diverso è il caso del settore delle costruzioni, che impiega, invece, una quota di lavoro non regolare significativa, passata dal 15,7 per cento nel 2001 al 10,5 per cento nel 2009. La dinamica del lavoro non regolare in questo settore sembra essere stata fortemente influenzata dagli interventi di regolarizzazione degli stranieri irregolari.

Il settore dei servizi è interessato dal fenomeno del lavoro non regolare in misure differenti a seconda dei comparti. Il tasso di irregolarità è rilevante nel comparto del commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni (18,7 per cento nel 2009): si tratta infatti di un settore, in particolare quello degli alberghi e dei pubblici esercizi, che utilizza in misura consistente seconde attività prestate in forma marginale, occasionale e non regolare sia da personale alle dipendenze che da lavoratori indipendenti (prevalentemente familiari coadiuvanti). Più modesto e stabile nel tempo è l'impiego del lavoro non regolare nel comparto dell'intermediazione monetaria e finanziaria e delle attività immobiliari e imprenditoriali (9,9 per cento nel 2009).

Tavola 1.7 - Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per settore di attività economica - Anni 2001-2009

SETTORE DI ATTIVITÀ	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricoltura	20,9	21,0	18,3	18,9	22,1	22,7	23,9	24,5	24,5
Industria:	7,4	6,6	5,7	5,7	5,8	5,9	5,6	5,7	6,2
- Industria in senso stretto	4,6	4,2	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	4,4
- Costruzioni	15,7	13,3	11,2	10,9	11,0	11,3	10,1	9,8	10,5
Servizi:	15,8	14,5	13,5	13,6	13,8	13,7	13,5	13,5	13,7
- Commercio, alberghi, pubblici esercizi, riparazioni; trasporti	19,7	19,5	18,4	18,4	19,0	18,5	18,0	18,0	18,7
- Intermediazione monetaria e finanziaria, attività imprenditoriali e immobiliari	10,4	10,0	10,1	9,4	9,0	8,9	8,9	9,1	9,9
- Altri servizi	14,5	11,8	10,2	10,9	11,1	11,3	11,4	11,3	10,6
Totale	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,9	11,9	12,2

Il tasso di irregolarità nel settore degli altri servizi risulta molto vicino alla media dell'economia e presenta una dinamica complessiva in diminuzione, passando dal 14,5 per cento nel 2001 al 10,6 per cento nel 2009. Il settore presenta, tuttavia, incidenze del lavoro

non regolare molto differenti tra i comparti, comprendendo al suo interno le attività della Pubblica Amministrazione che impiega solo lavoro regolare e le attività dei servizi privati alla persona e alle famiglie, tra cui i servizi domestici, che impiegano in misura rilevante lavoro non regolare. Quest'ultimo settore ad alta domanda di lavoro non specializzata e ad ore, ha colmato la ridotta disponibilità di manodopera residente, impiegando circa la metà della manodopera straniera non regolare; inoltre le famiglie offrono attività lavorative a tempo ridotto determinando per i lavoratori la necessità di ricoprire più posizioni lavorative di cui generalmente solo la principale svolta in forma regolare. Se dal settore terziario si esclude l'occupazione impiegata nel settore della Pubblica Amministrazione, il tasso di irregolarità nel 2009 passa dal 13,7 per cento al 17,4 per cento.

1.2 Il lavoro non regolare nelle regioni italiane

Il fenomeno del lavoro non regolare si differenzia molto a livello territoriale. La diversa intensità che assume il fenomeno si evidenzia dall'analisi dei dati ripartizionali sui tassi di irregolarità, calcolati come rapporto percentuale tra le unità di lavoro irregolari di una ripartizione geografica e il complesso delle unità di lavoro occupate nella stessa area territoriale.

Il classico schema interpretativo, largamente condiviso dagli analisti, che vede maggiori livelli di *compliance* nei confronti degli obblighi amministrativi da parte delle regioni del Nord e del Centro, è pienamente rispettato anche nel caso dei pagamenti contributivi. La quota di lavoro irregolare del Mezzogiorno, infatti, è quasi doppia rispetto a quella del Centro-Nord nel suo complesso.

1.2.1 Le stime ufficiali

Tra il 2001 e il 2009, l'occupazione irregolare si è complessivamente ridotta a livello sia nazionale sia ripartizionale (Tavola1.8). Le flessioni più marcate del tasso di irregolarità si registrano nel Centro (rispettivamente dal 13,1 per cento del 2001 al 10,1 per cento del 2009) e nel Mezzogiorno (dal 21,1 per cento al 18,8 per cento).

Le differenze territoriali emergono ancora più chiaramente dall'analisi dei tassi a livello regionale (Tavola1.9). Al Centro come al Nord si registra in tutte le regioni una tendenziale riduzione del tasso di irregolarità nel periodo dal 2001 al 2009 ad eccezione della Lombardia e della provincia autonoma di Trento. Tutte le regioni delle due ripartizioni presentano tassi di irregolarità inferiori alla media nazionale tranne la Liguria.

Le regioni meridionali presentano, invece, tassi di irregolarità superiori alla media nazionale, fatta eccezione per l'Abruzzo. Nel 2009, spicca il valore particolarmente alto della Calabria (29,2 per cento) seguita a distanza dalla Basilicata, dalla Sardegna e dal Molise. Nel periodo considerato le regioni meridionali presentano dinamiche molto differenti con la Campania che registra la riduzione più consistente del tasso di irregolarità (-7,7 punti percentuali) seguita dalla Sicilia. Di contro Basilicata e Calabria sono le regioni che mantengono l'incidenza del lavoro non regolare elevata in tutto il periodo.

Tavola 1.8 - Unità di lavoro irregolari per ripartizione territoriale. Anni 2001-2009 (percentuale sul totale delle unità di lavoro)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nord-ovest	10,2	8,9	7,7	8,3	8,5	9,0	9,2	9,6	10,1
Nord-est	9,8	8,9	8,0	8,2	8,4	8,4	8,6	8,9	9,2
Centro	13,1	11,5	10,0	10,5	10,7	10,3	10,3	10,0	10,1
Centro-Nord	10,9	9,6	8,4	8,9	9,1	9,2	9,4	9,5	9,8
Mezzogiorno	21,1	20,4	19,7	19,2	19,7	19,5	18,6	18,3	18,8
Italia	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,9	11,9	12,2

Tavola 1.9 - Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per regione. Anni 2001-2009 (percentuale sul totale delle unità di lavoro)

REGIONI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Piemonte	10,8	9,5	8,3	8,8	9,7	10,1	10,0	10,3	10,6
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	10,0	9,9	9,8	10,6	10,9	10,9	10,9	10,8	9,8
Lombardia	9,4	8,1	7,0	7,6	7,4	7,9	8,5	9,0	9,5
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>9,1</i>	<i>8,8</i>	<i>8,8</i>	<i>8,5</i>	<i>9,0</i>	<i>8,4</i>	<i>8,2</i>	<i>8,8</i>	<i>8,6</i>
<i>Trento</i>	<i>9,1</i>	<i>8,4</i>	<i>8,0</i>	<i>8,3</i>	<i>8,8</i>	<i>8,7</i>	<i>8,6</i>	<i>9,0</i>	<i>9,4</i>
Veneto	9,9	8,8	7,9	8,3	8,3	8,3	8,6	8,9	9,4
Friuli-Venezia Giulia	11,4	10,7	9,9	9,8	10,3	10,7	10,9	10,4	11,2
Liguria	14,0	12,2	10,9	11,7	12,7	12,8	12,2	11,9	12,9
Emilia-Romagna	9,4	8,5	7,4	7,5	7,8	7,8	8,1	8,5	8,6
Toscana	10,6	9,5	8,4	8,4	8,9	8,7	8,8	9,2	9,2
Umbria	14,8	13,0	11,0	12,0	12,1	12,6	12,7	11,8	11,2
Marche	11,8	10,5	9,8	9,8	9,6	10,0	10,2	10,0	10,8
Lazio	15,1	13,1	11,0	12,1	12,0	11,3	11,0	10,3	10,3
Abruzzo	13,5	13,6	12,0	12,0	12,7	12,3	11,5	11,9	12,0
Molise	18,2	18,5	18,1	17,3	18,2	19,3	19,7	20,2	19,9
Campania	23,0	22,2	21,2	21,0	19,8	19,1	17,6	16,3	15,3
Puglia	18,8	18,2	16,9	15,5	16,6	17,3	17,2	18,6	18,7
Basilicata	19,0	19,3	19,8	18,7	19,0	20,3	19,2	20,4	22,6
Calabria	26,0	26,0	24,7	26,2	27,6	28,3	27,5	26,6	29,2
Sicilia	23,0	21,9	21,4	19,7	21,5	20,1	19,2	18,4	19,2
Sardegna	18,4	17,2	18,2	19,6	19,1	19,8	19,0	18,1	20,3
Totale Italia	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,9	11,9	12,2

La grande distanza nei tassi di irregolarità tra le diverse zone del Paese può solo in parte essere spiegata da una diversa composizione settoriale e dimensionale delle rispettive economie. Tuttavia, non si può trascurare il fatto che il lavoro sommerso, oltre a essere più diffuso nelle unità produttive di minori dimensioni, è anche caratterizzato da forti specificità settoriali (Tavola 1.10 e Figura 1.2).

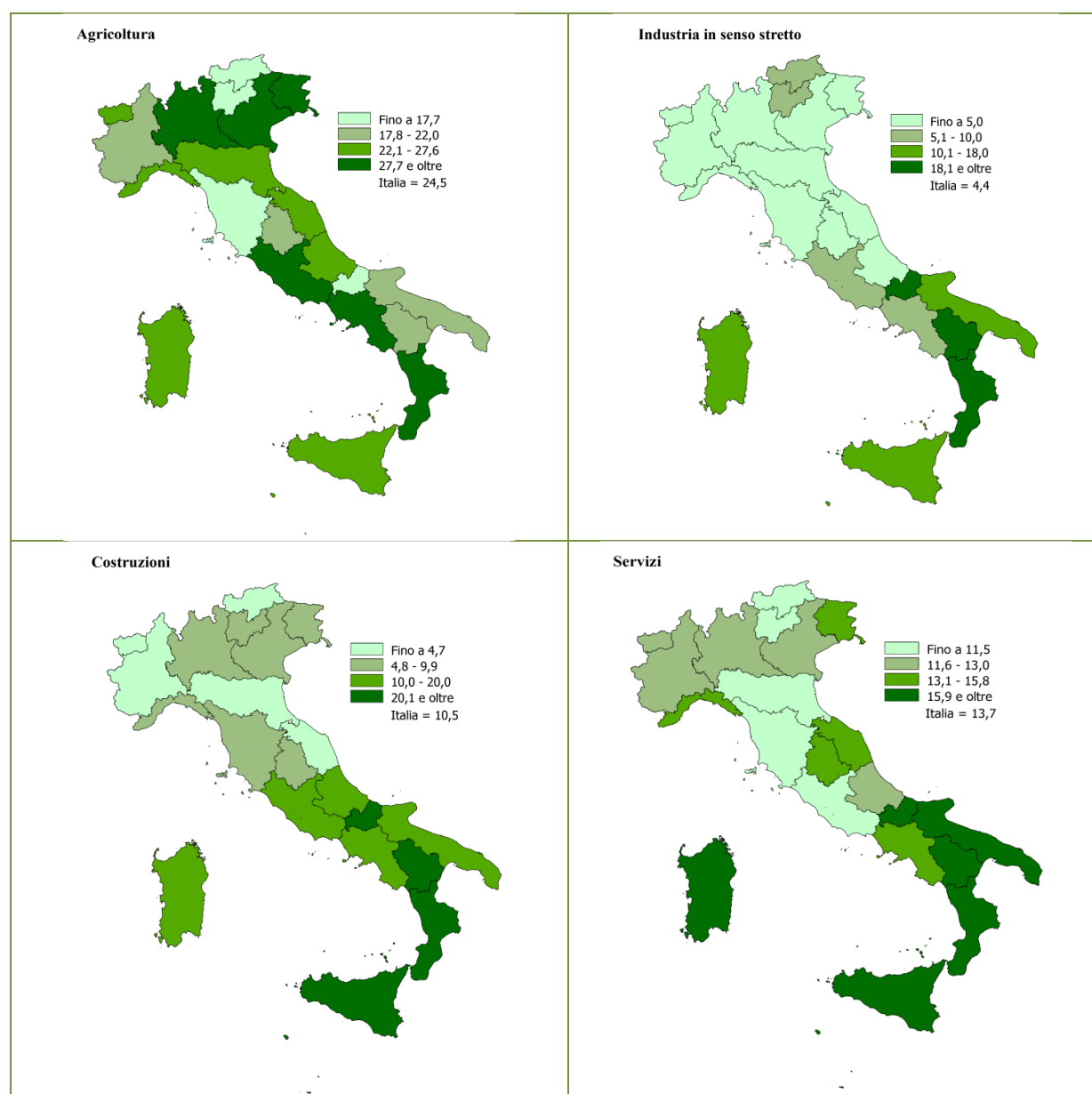
Nell'agricoltura quasi un quarto dell'occupazione è irregolare, con una variabilità territoriale limitata. Il Centro è l'area che presenta il più basso tasso di irregolarità nel settore (21,8 per cento), mentre a livello regionale la minor incidenza di irregolari è registrata dalla provincia autonoma di Bolzano e dalla Toscana. Le regioni con tassi superiori alla media nazionale sono presenti in tutte le ripartizioni, con il Friuli-Venezia Giulia che presenta il più elevato tasso del settore (31,8 per cento).

Molto più contenuto è il tasso di irregolarità dell'industria in senso stretto nelle regioni centro-settentrionali (con tassi pari al 3,4 per cento nel Centro, al 2,2 per cento del Nord-ovest e all'1,8 per cento del Nord-est), mentre nel Mezzogiorno esso raggiunge livelli (il 14,2 per cento nel complesso) molto superiori alla media nazionale.

Tavola 1.10 - Tassi di irregolarità delle unità di lavoro per regione e settore di attività economica nel 2009
(percentuale sul totale delle unità di lavoro)

REGIONI	Totale economia	Agricoltura	Industria			Servizi
			Totale	In senso stretto	Costruzioni	
Nord-ovest	10,1	26,0	3,6	2,2	7,6	12,3
Nord-est	9,2	25,4	2,2	1,8	3,7	11,5
Centro	10,1	21,8	5,0	3,4	8,2	11,2
Mezzogiorno	18,8	24,4	16,6	14,2	20,0	18,7
Totale Italia	12,2	24,5	6,2	4,4	10,5	13,7

Figura 1.2- Tassi di irregolarità delle unità di lavoro a livello settoriale. Anno 2009(valori percentuali)



Il settore delle costruzioni presenta una significativa variabilità a livello ripartizionale, con il complesso delle regioni meridionali che raggiunge un valore intorno al 20 per cento mentre

le regioni del Nord-est si attestano sul 3,7 per cento. Al Centro solo il Lazio registra un tasso superiore alla media nazionale (11,6 per cento), mentre nel Mezzogiorno questo avviene in tutte le regioni con la Calabria che raggiunge il 42,9 per cento.

Nell'ambito dei servizi, i differenziali tra le ripartizioni si riducono, riflettendo un'organizzazione del lavoro molto frammentata, che rende il fenomeno relativamente diffuso su tutto il territorio nazionale, in particolare in alcuni comparti produttivi (alberghi, pubblici esercizi, servizi di trasporto in conto terzi e servizi domestici). Tuttavia anche nei servizi si osserva una quota di lavoro irregolare nelle regioni meridionali (18,7 per cento) superiore a quella media nazionale (13,7 per cento). La regione con il tasso di irregolarità più elevato è la Calabria (27,2 per cento), quella con il tasso minimo il Trentino-Alto Adige (di poco superiore al 9 per cento).

1.2.2 Un'analisi strutturale sui dati di occupazione

È possibile effettuare un'analisi della relazione tra struttura produttiva e crescita del lavoro irregolare a livello regionale, utilizzando una metodologia statistica nota come analisi *shift-share*. Tale tecnica consente un'analisi descrittiva della dinamica del lavoro non regolare attraverso la scomposizione del tasso di crescita del fenomeno per regione nelle diverse componenti che sintetizzano gli effetti riconducibili al contesto nazionale, strutturale e di specializzazione locale⁹.

L'analisi dell'evoluzione dell'occupazione non regolare nel periodo 2005-2009, che tiene conto di un ampio dettaglio settoriale, rileva comportamenti assai eterogenei per regione e per macroarea di appartenenza (che è rappresentata dalla regione stessa e da quelle limitrofe) rispetto alla variazione media nazionale.

Un elemento che emerge con chiarezza è quello della polarizzazione delle regioni italiane in relazione alla componente strutturale: nelle regioni del Centro-Nord sono localizzati settori dove il lavoro non regolare cresce meno della media nazionale mentre nel Mezzogiorno sono presenti settori che tradizionalmente impiegano più lavoro non regolare (Figura 1.3). Se, quindi, si tenesse conto soltanto della dinamica di ciascun settore a livello nazionale, ponderata per il peso che ogni settore assume in ciascuna regione rispetto alla media nazionale, le regioni del Mezzogiorno registrerebbero tutte una variazione del lavoro non regolare positiva e superiore alla media nazionale (pari all'1,1 per cento).

I dati evidenziano, inoltre, come la dinamica dell'occupazione non regolare sia maggiormente influenzata dall'evoluzione del fenomeno a livello di macroarea di appartenenza: l'area del Centro-Nord registra dinamiche positive di gran lunga superiori alla media nazionale mentre l'area del Mezzogiorno presenta valori negativi, quindi inferiori alla media (Figura 1.4). In quasi tutte le regioni, la tendenza registrata dalla macroarea assume dimensioni tali da determinare l'intensità e il segno della variazione complessiva dell'occupazione irregolare¹⁰.

⁹ Per meglio cogliere le dinamiche territoriali, sono state considerate una componente di natura strettamente locale (regionale) e una componente di macroarea che prende in considerazione anche le interazioni della regione con le aree limitrofe. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Nazara e Hewings (2003).

¹⁰ In Sicilia e in Sardegna tale componente assume valore 0 per l'assenza di regioni confinanti.

Figura 1.3 - Componente strutturale del lavoro non regolare a livello regionale nel periodo 2005-2009.

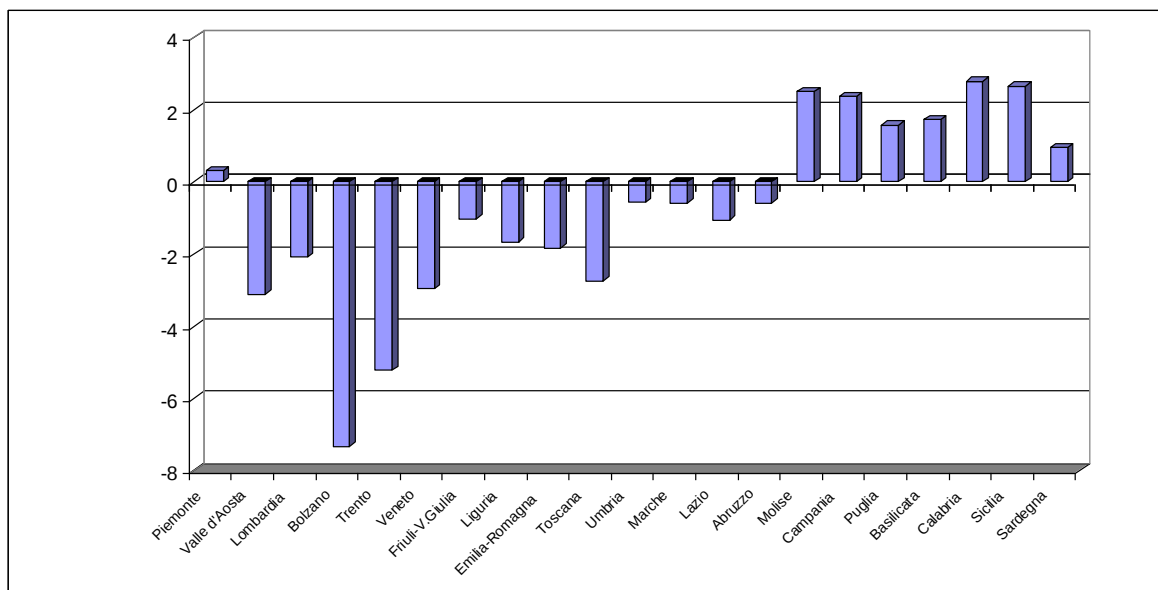
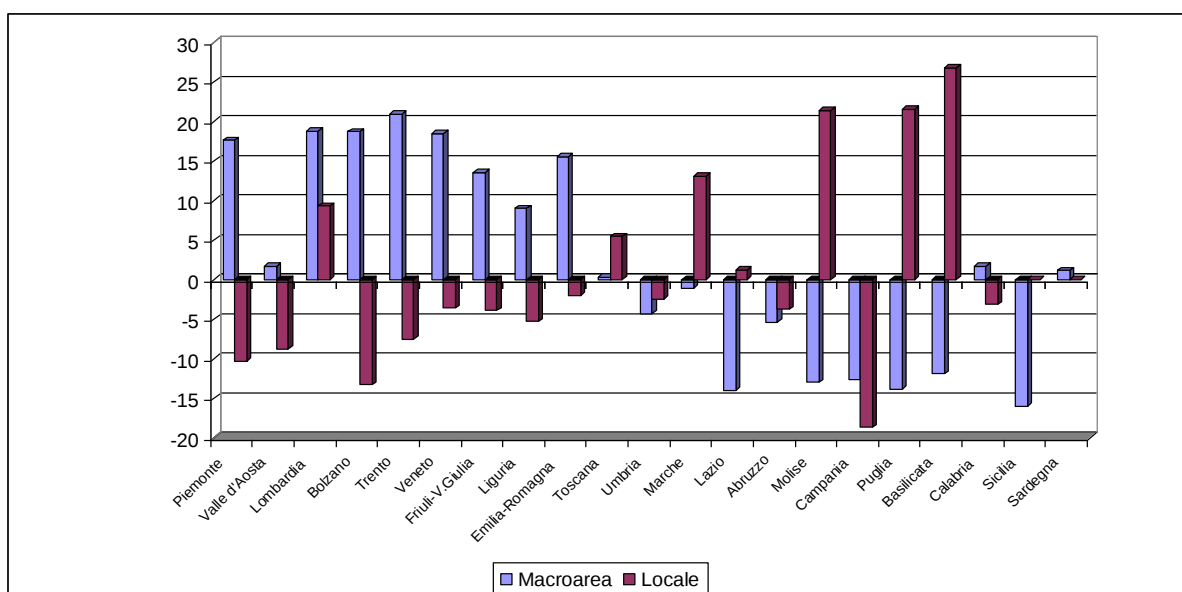


Figura 1.4 - Componente di macroarea e locale del lavoro non regolare nel periodo 2005-2009



La componente più strettamente locale¹¹ è altrettanto importante e consente di quantificare le specificità settoriali proprie della singola regione rispetto all'evoluzione del fenomeno nella macroarea di appartenenza. I differenziali di crescita tra i settori che impiegano più lavoratori irregolari nella regione possono risultare positivi o negativi rispetto alla macroarea (Tavola 1.10). In Lombardia, ad esempio, nel periodo in esame, il lavoro non regolare cresce in modo consistente (27,1 per cento) e tale crescita è da imputare a fattori di macroarea (18,8 per cento) e di natura locale (9,3 per cento); da un punto di vista teorico, la struttura produttiva della Lombardia congiuntamente alla dinamica che i vari settori assumono a

¹¹ È la media ponderata dei differenziali di crescita settoriali tra la regione in esame e le regioni limitrofe (macroarea).

livello nazionale, comporterebbe una diminuzione dell'occupazione irregolare (che si sintetizza nel calo del 2,1 per cento della componente strutturale). Anche in Campania come in Lombardia, i fattori esplicativi dell'evoluzione del fenomeno sono riconducibili tutti alla specificità della dinamica dei settori produttivi che caratterizzano la macroarea (-12,7 per cento) e la regione stessa (-18,7 per cento).

Si presentano dei casi in cui, a fronte di effetti di macroarea negativi, la componente locale registra un'influenza positiva sulla dinamica complessiva del fenomeno e viceversa. È questo il caso della Basilicata e della Puglia (rispettivamente 26,8 per cento e 21,6 per cento) dove le dinamiche settoriali regionali seguono andamenti positivi e discordanti rispetto alla macroarea di appartenenza (rispettivamente -11,9 per cento e meno 13,8 per cento).

In generale, l'analisi descrittiva fin qui condotta evidenzia che tra il 2005 e il 2009, l'occupazione non regolare è diminuita in alcune regioni del Mezzogiorno, in misura maggiore in Campania, anche nei settori che tradizionalmente impiegano lavoro irregolare mentre è aumentata al Centro-Nord, in particolare in Lombardia.

Tavola 1.10 - Componenti della variazione percentuale del lavoro non regolare nelle regioni italiane negli anni dal 2005 al 2009.

REGIONI	Totale	Media nazionale	Strutturale	Macroarea	Locale
Piemonte	8,7	1,1	0,3	17,6	-10,3
Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste	-9,1	1,1	-3,1	1,7	-8,8
Lombardia	27,1	1,1	-2,1	18,8	9,3
<i>Bolzano</i>	-0,9	1,1	-7,3	18,7	-13,3
<i>Trento</i>	9,8	1,1	-5,2	20,9	-7,6
Veneto	13,0	1,1	-3,0	18,4	-3,6
Friuli-Venezia Giulia	9,7	1,1	-1,0	13,5	-4,0
Liguria	3,2	1,1	-1,7	9,0	-5,3
Emilia-Romagna	12,8	1,1	-1,8	15,5	-2,0
Toscana	4,1	1,1	-2,8	0,3	5,5
Umbria	-6,0	1,1	-0,6	-4,4	-2,5
Marche	12,9	1,1	-0,6	-1,1	13,1
Lazio	-12,7	1,1	-1,1	-14,0	1,2
Abruzzo	-8,6	1,1	-0,6	-5,4	-3,8
Molise	12,4	1,1	2,5	-13,0	21,4
Campania	-27,9	1,1	2,4	-12,7	-18,7
Puglia	10,4	1,1	1,6	-13,8	21,6
Basilicata	17,7	1,1	1,7	-11,9	26,8
Calabria	2,4	1,1	2,8	1,7	-3,2
Sicilia	-12,2	1,1	2,7	-16,0	0,0
Sardegna	3,3	1,1	1,0	1,2	0,0

2. Le entrate tributarie e contributive

2.1 Aspetti definitori e di natura contabile

La gestione delle questioni di Finanza Pubblica richiede la disponibilità di basi di dati robuste e di adeguati flussi informativi. Tali elementi rappresentano un fattore essenziale per il *buon andamento* della pubblica amministrazione, perché permettono di avere una corretta conoscenza e valutazione dei fenomeni analizzati, favorendo la decisione di tempestivi e adeguati interventi¹. Da questo punto di vista, la Pubblica amministrazione dispone di una abbondante serie di documenti che contengono informazioni quantitative dettagliate sulle entrate tributarie e contributive².

2.1.1 Le entrate tributarie

Il Dipartimento delle Finanze produce e rende disponibili le statistiche relative alle dichiarazioni annuali dei redditi ed al gettito tributario erariale. Le statistiche sulle dichiarazioni fiscali presentate dai contribuenti, relativamente alle principali imposte, vengono annualmente elaborate e messe a disposizione attraverso la pubblicazione sul sito ufficiale del Dipartimento delle finanze³. I dati riguardano l'intero universo delle dichiarazioni dei contribuenti, e non un suo campione, e sono elaborati, ordinati e presentati attraverso diverse classificazioni, che permettono di disporre di dati disaggregati per differenti ripartizioni in tempi contenuti, dalla data di presentazione delle dichiarazioni⁴. Le distribuzioni realizzate consentono di disporre dei dati relativi alla tipologia di contribuente, alla ripartizione geografica, al settore di attività economica. Sulla base della tipologia di imposta presa in considerazione ed al relativo modello di dichiarazione vengono presentati i dati relativi ad IRE (es IRPEF), IRES, IVA ed IRAP; ai soggetti dichiaranti (persone fisiche, società di persone, società di capitali, enti non commerciali); al modello di dichiarazione.

I dati sul gettito erariale, diffusi dal Dipartimento delle Finanze attraverso la pubblicazione di specifici documenti⁵, registrano l'andamento delle entrate tributarie, sia in termini assoluti sia in termini relativi, e contribuiscono a definire il quadro esaustivo delle entrate che

¹ L'informazione statistica consente di disporre di elementi sufficienti ad avere una visione delle relazioni sociali ed economiche sottostanti un dato fenomeno e permette, inoltre, di effettuare un controllo della corrispondenza tra le azioni programmate e gli effettivi risultati

² I documenti fondamentali di esposizione dei dati finanziari pubblici sono i bilanci, che contengono le informazioni elementari che potranno essere elaborate per documentare la situazione economico-finanziaria di riferimento.

³ L'utilizzo delle statistiche fiscali è attualmente disponibile, sul sito www.finanze.gov.it, nella modalità di navigazione dinamica che consente all'utente di scegliere l'opportuna classificazione dei dati statistici ed la visualizzazione dei relativi report statistici.

⁴ Le statistiche sulle dichiarazioni delle persone fisiche e dell'Iva sono, di regola, pubblicate nell'anno successivo a quello di presentazione (circa 6 mesi dopo), mentre la pubblicazione delle statistiche sulle dichiarazioni Ires ed Irap registrano un maggiore intervallo di tempo perché molte società di capitale (alcune di grandi dimensioni) hanno un esercizio finanziario non coincidente con l'anno solare, con conseguente slittamento dei termini di presentazione delle dichiarazioni.

⁵ Ogni mese il Dipartimento delle Finanze rende disponibili, attraverso la pubblicazione sul suo sito ufficiale (www.finanze.gov.it) il "Bollettino delle Entrate Tributarie", corredato da una nota metodologica e statistica, una nota sull'andamento delle "Entrate Tributarie Internazionali" di alcuni paesi europei, e la parte relativa alle entrate tributarie del documento ufficiale "monitoraggio delle entrate erariali e contributive", ai sensi dell'art. 14 della legge di contabilità e finanza pubblica (Legge n. 196 del 31 dicembre 2009).

affluiscono al bilancio dello Stato, nonché di altre entrate non erariali ma di cui si registra l'andamento dei flussi (Irap e addizionali Ire).

I dati vengono registrati, elaborati ed organizzati seguendo le regole che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato, sulla base del principio di integrità, che riporta le entrate al lordo di qualsiasi onere o provento ad esse collegato. Le regole di registrazione della contabilità di stato comportano una doppia rilevazione in base al criterio della competenza giuridica e in base al criterio di cassa⁶.

Il criterio della competenza giuridica considera gli importi relativi alle entrate accertate, in base al quale le entrate si considerano acquisite al bilancio dal momento in cui sorge l'obbligazione tributaria prevista dalla normativa fiscale⁷. In sostanza il dato evidenzia il momento in cui il contribuente (persona fisica o giuridica) sottrae una parte delle risorse finanziarie dalle sue scelte di consumo e di risparmio (investimento) per trasferirle all'erario. Il criterio di cassa, invece, costituisce la fase finale del pagamento dei tributi e registra gli importi che si riferiscono alle entrate incassate, secondo cui queste ultime si considerano acquisite al bilancio dello Stato nel momento del versamento del tributo, da parte dell'agente che ne ha curato la riscossione, nella Tesoreria dello Stato⁸. Un'apposita sezione del Bollettino analizza le differenze fra gli andamenti dei flussi di competenza e di cassa. Sono confrontate le variazioni tra le due tipologie di flussi e non i valori assoluti delle due grandezze⁹.

Il gettito erariale viene ripartito nei macroaggregati rappresentati dalle imposte dirette ed indirette, e nell'ambito di ciascun macroaggregato viene ulteriormente ripartito sulla base della tipologia di imposta, avendo riferimento alla classificazione delle entrate in base alla struttura per capitoli ed articoli come evidenziata nel bilancio dello Stato.

Oltre che nel bilancio dello Stato e nelle pubblicazioni a cura del Dipartimento delle Finanze, vengono pubblicati dati sulle entrate tributarie in termini di cassa nel Rapporto mensile sul saldo del settore statale, pubblicato mensilmente nel sito internet del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nella Relazione trimestrale di cassa e nel Conto riassuntivo del Tesoro pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. I dati di cassa e di competenza economica¹⁰ delle entrate tributarie su base annuale sono pubblicati, inoltre, nei documenti programmatici (oggi Documento di Economia e Finanza) e relativi aggiornamenti e, solo per

⁶ Nel Bollettino sulle entrate si riserva una trattazione separata alle entrate derivanti da ruoli, che vengono rilevati esclusivamente secondo il criterio di cassa. Infatti, sulla base dei criteri indicati dal SEC95 (Sistema Europeo dei Conti Economici Nazionali e Regionali), occorre procedere alla costruzione dei conti delle entrate tributarie seguendo il principio della competenza economica, a partire dai dati di competenza giuridica. A questa regola fanno eccezione le entrate da ruoli, per i quali rileva il momento dell'incasso effettivo da parte dell'erario.

⁷ Col bilancio di competenza si fa riferimento all'accertamento, cioè alla prima fase del procedimento di acquisizione delle entrate, con la quale lo Stato appura la ragione del credito, il soggetto debitore ed il relativo ammontare da iscrivere come competenza dell'esercizio.

⁸ Col bilancio di cassa si fa riferimento all'ultima fase della procedura di acquisizione delle entrate, cioè all'introito in tesoreria dei crediti accertati e riscossi fase d'incasso (la seconda fase delle entrate è costituita dalla riscossione, cioè dal procedimento di acquisizione e realizzo dei crediti accertati).

⁹ I dati differiscono a causa dello sfasamento temporale fra accertamento e riscossione, dei mancati versamenti dei contribuenti e del peso dei residui sul gettito di cassa.

¹⁰ Secondo la definizione SEC95.

competenza economica, nei conti economici predisposti dall'Istat con cadenza trimestrale e annuale.

2.1.2 Le entrate contributive

I dati relativi alle entrate contributive degli enti previdenziali ed assistenziali pubblici e privati appartenenti al settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, individuati annualmente dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 3 della L.196/2009, sono desunti in via prioritaria: a) dai flussi di cassa trasmessi al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dagli enti di previdenza pubblici con cadenza mensile attraverso il sistema di rilevazione degli incassi e dei pagamenti codificati secondo criteri uniformi; b) dai flussi di cassa trasmessi dagli enti privatizzati con cadenza trimestrale, ai sensi dell'articolo 14, commi 7 e 9 della L.196/2009; c) dai bilanci preventivi e consuntivi degli enti.

Inoltre, ai fini di una corretta quantificazione di alcune componenti di dettaglio degli incassi contributivi, si fa ricorso ad informazioni aggiuntive quali quelle fornite dal Dipartimento delle Finanze – Struttura di Gestione, che raccoglie i contributi versati dai datori di lavoro che si avvalgono dell'F24 e giornalmente li riversa agli enti beneficiari. I dati di cassa relativi alle entrate contributive vengono pubblicati su base mensile nel Rapporto mensile sul saldo del settore statale e nel Rapporto sulle entrate tributarie e contributive; su base trimestrale nella Relazione trimestrale di cassa. Tutti i documenti sono pubblicati nel sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

I dati di cassa e di competenza economica delle entrate contributive su base annuale sono pubblicati inoltre nei documenti programmatici (oggi Documento di Economia e Finanza) e relativi aggiornamenti e, solo per competenza economica, nei conti economici predisposti dall'Istat con cadenza trimestrale e annuale¹¹.

INPS: Aspetti definitori e di natura contabile

Le entrate contributive dell'Istituto sono composte dai versamenti contributivi dei datori di lavoro, dei lavoratori autonomi e degli altri soggetti tenuti all'osservanza della normativa in tema di previdenza e assistenza sociale¹². Sono obbligati a presentare la domanda di iscrizione, tutti i datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze lavoratori soggetti ad una delle assicurazioni obbligatorie gestite o rimosse dall'INPS¹³. Sono esclusi i datori di lavoro che occupano personale dipendente non soggetto ad alcuna delle assicurazioni gestite o rimosse dall'INPS.

¹¹ Le differenze fra i dati che compaiono nei documenti ufficiali e quelli pubblicati nei bilanci dei singoli enti sono imputabili alle revisioni operate per depurare i dati di bilancio dalle poste correttive delle entrate contributive, in particolare, dai rimborsi di contributi e dagli sgravi contributivi.

¹² Il rapporto contributivo nasce *"ope legis"*, indipendentemente dalla volontà delle parti. All'atto dell'assunzione di un lavoratore dipendente si instaura, per legge, oltre al rapporto di lavoro subordinato tra datore di lavoro e lavoratore, anche un rapporto assicurativo con gli Enti Previdenziali gestori delle forme assicurative obbligatorie.

¹³ Il datore di lavoro provvede, al momento dell'assunzione del personale dipendente, ad effettuare le previste comunicazioni e la richiesta di iscrizione all'Istituto per lo svolgimento degli adempimenti contributivi.

L'INPS completa l'iscrizione dell'azienda ai fini contributivi, in relazione alle caratteristiche proprie della tipologia aziendale (datore di lavoro comune, agricolo, domestico, committente) e delle caratteristiche contributive (qualifica, tipo di contratto, agevolazioni ecc.):

- I versamenti dei contributi vengono effettuati con le modalità previste per le diverse categorie di contribuenti e alle scadenze stabilite per legge. I datori di lavoro non agricoli adempiono agli obblighi contributivi con il sistema del conguaglio tra contributi dovuti e somme per prestazioni anticipate per conto dell'Istituto (vedi T.U. Assegni familiari- D.P.R. 30 maggio 1955, N.797, e DM 5.2.69), attualmente attraverso *Uniemens*, con cadenza mensile, calcolando direttamente l'importo dei contributi sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti, con l'applicazione di aliquote contributive specifiche per ogni settore di attività.
- I datori di lavoro agricoli adempiono agli adempimenti contributivi con il sistema *DMAG*, introdotto dal Decreto legislativo n.375/1993; effettuano le dichiarazioni trimestrali di manodopera occupata e, sulla base della tariffazione predisposta dall'Istituto, effettuano i versamenti dei contributi con cadenza trimestrale, utilizzando i dati denunciati dalle aziende.
- I datori di lavoro domestici adempiono agli obblighi contributivi (legge n.1204/1971), versando su fasce di contribuzione in rapporto con le fasce di retribuzione con cadenza trimestrale.
- I committenti adempiono agli obblighi contributivi per i propri collaboratori (vedi legge n.335/ 1995), utilizzando il sistema *Emens* ed effettuano il versamento con cadenza mensile nel momento della corresponsione dei relativi compensi.
- I lavoratori autonomi provvedono ad inviare le previste comunicazioni per l'avvio della attività e l'Istituto effettua il calcolo dei contributi dovuti, inviando all'interessato le deleghe di versamento, mod.F24. In particolare gli artigiani iscritti alla gestione speciale artigiani ai sensi della legge n. 463/1959 e n.443/1985, e i commercianti, iscritti alla gestione speciale commercianti ai sensi della legge n. 613/1966 e n.662/1996, versano i contributi con cadenza trimestrale.
- I coltivatori diretti, iscritti alla gestione speciale coltivatori diretti ai sensi della legge n.9/1963, versano un contributo annuale, calcolato dall'INPS sulla base del reddito agrario, in quattro rate bimestrali.
- I professionisti soddisfano gli adempimenti contributivi (vedi legge n.335/ 1995) contestualmente alle scadenze fiscali.

Tutti i versamenti, sia effettuati con la delega di versamento F24, che con altro sistema di versamento, vengono rilevati nel sistema contabile dell'Istituto, elaborati e ripartiti alle singole gestioni. Dal sistema contabile dell'Istituto sono prelevati i dati necessari per la predisposizione dei Bilanci Preventivi e dei Rendiconti annuali, nel rispetto della normativa vigente.

INAIL: Aspetti definitivi e di natura contabile

L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali¹⁴, ai sensi degli artt. 126 e 256 del D.P.R. n.1124, del 30 giugno 1965 (Testo Unico), è esercitata dall'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) e si configura come istituto giuridico di assicurazione sociale, al pari delle altre assicurazioni sociali¹⁵.

Sono tutelati dall'INAIL tutti coloro che, addetti ad attività rischiose, svolgono un lavoro comunque retribuito alle dipendenze di un datore di lavoro¹⁶. Nella tutela assicurativa sono ricompresi anche gli artigiani ed i lavoratori autonomi dell'agricoltura nonché, ai sensi dell'art. 5 del Decreto legislativo 38/2000, i lavoratori parasubordinati che svolgono attività di collaborazione coordinata e continuativa.

A norma dell'art. 27 del Testo Unico, "la spesa dell'assicurazione è ad esclusivo carico del datore di lavoro" e consiste nel pagamento dei "premi" nell'industria e dei "contributi" in agricoltura. Per quanto riguarda il lavoro "parasubordinato", il premio è invece ripartito tra il committente (2/3) e il lavoratore "parasubordinato" (1/3) ed è versato all'INAIL dal committente.

Per i lavoratori dipendenti il premio si calcola sulla base delle retribuzioni e della pericolosità della lavorazione svolta¹⁷.

Il primo pagamento del premio per il periodo decorrente dall'inizio dell'attività al 31 dicembre dello stesso anno viene effettuato dal datore di lavoro su richiesta dell'Istituto (richiesta allegata al certificato di assicurazione). Tale premio deve essere versato in via anticipata ed è calcolato sulle retribuzioni presunte indicate dal datore di lavoro nella denuncia di esercizio, salvo successivo conguaglio (c.d. regolazione) da effettuarsi sulle retribuzioni effettivamente erogate. Per gli anni successivi al primo, il datore di lavoro liquida direttamente i premi relativi alla regolazione dell'anno precedente ed alla rata anticipata per l'anno in corso, così come previsto dal D.M. 23 ottobre 1990 (procedura di autoliquidazione). Tale procedura, connessa all'accertamento e alla riscossione dei premi assicurativi dovuti,

¹⁴ La Costituzione italiana, all'art. 38, 2° comma, stabilisce che "i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria".

¹⁵ Il rapporto assicurativo si costituisce *ipso iure*, indipendentemente cioè dalla volontà delle parti, al verificarsi di determinate condizioni specificate dalla legge, che attengono sia alla natura delle attività svolte (requisiti oggettivi), sia alle caratteristiche delle persone assicurate (requisiti soggettivi). Fra le varie relazioni di cui il rapporto assicurativo si compone, la dottrina ha identificato due relazioni giuridiche, per così dire elementari: quella tra assicuratore ed assicurante in ordine al versamento dei premi e quella tra assicurato e ed assicuratore in ordine all'erogazione delle prestazioni.

¹⁶ Sono compresi tra coloro che si trovano alle dipendenze di un datore di lavoro: i sovrintendenti ai lavori, i soci di società e cooperative, i medici esposti a RX, gli apprendisti, i dipendenti che per lo svolgimento dell'attività lavorativa utilizzano strumenti tecnologici ed informatici e/o registratori di cassa. Inoltre, ai sensi degli artt. 4 e 6 del decreto legislativo n°38/2000 sono tutelati anche i dirigenti e gli sportivi professionisti dipendenti.

¹⁷ In particolare: per gli artigiani, fermo restando che il calcolo del "premio speciale" tiene conto della pericolosità della lavorazione svolta, si fa riferimento alla retribuzione minima annua imponibile agli effetti contributivi; per i medici liberi professionisti possessori di apparecchi RX il premio si calcola in relazione al tipo di apparecchio e alla quantità delle sostanze radioattive in uso. L'assicurazione obbligatoria dei medici contro le malattie e le lesioni causate dall'azione dei raggi X e delle sostanze radioattive, viene gestita separatamente, con oneri (premio speciale) a carico dei possessori di apparecchi radiologici funzionanti e di sostanze radioattive in uso (art. 12, L. 251 dl 1982).

riguarda la cosiddetta “*gestione Industria*” di cui al Titolo I del Testo Unico n. 1124/65. Per l’agricoltura, invece, il sistema di finanziamento è diverso, in quanto i contributi assicurativi sono riscossi, dal 1° Luglio 1995, dall’INPS insieme a quelli dovuti per la copertura previdenziale, secondo modalità fissate dallo stesso Ente e sono, poi, accreditati all’INAIL a cadenza trimestrale. I dipendenti dello stato sono invece tutelati con una forma particolare, cosiddetta “*gestione per conto dello Stato*”, in base alla quale le Amministrazioni non versano alcun premio assicurativo, bensì rimborsano all’INAIL le spese delle prestazioni erogate.

Le entrate contributive dell’Inail, comprendono anche i premi per l’assicurazione degli infortuni domestici, introdotta dalla legge n. 493/99. Per tale assicurazione, i premi vengono accertati contemporaneamente al pagamento e, pertanto, nel bilancio consuntivo, gli importi di competenza e cassa coincidono.

2.2 Entità e struttura del gettito tributario e contributivo

2.2.1 Le entrate tributarie¹⁸

L’evoluzione del gettito tributario è essenzialmente riconducibile a fattori economici (l’andamento del ciclo economico), a fattori istituzionali e normativi (le manovre finanziarie ed in generale l’impatto dei provvedimenti legislativi ed amministrativi), a eventi di natura eccezionale e transitoria (ad es. le *imposte una tantum*).

La struttura delle entrate tributarie evidenzia la ripartizione tradizionalmente seguita nel bilancio dello stato tra imposte dirette ed indirette. Nell’ultimo quinquennio, la composizione percentuale delle entrate (dati di competenza), relativamente ai due aggregati, mostra la leggera prevalenza dell’ammontare delle imposte dirette, che tra il 2005 ed il 2010 sono passate dal 50,75 per cento al 53,64 per cento sul totale delle entrate. Mentre, nello stesso periodo, la percentuale delle imposte indirette sul totale delle entrate ha fatto registrare una discesa, passando dal 49,25 per cento al 46,36 per cento. Andamento sostanzialmente analogo è riscontrabile con riferimento alle entrate di cassa.

Nell’ambito delle imposte dirette, con riferimento al 2010, l’imposta sul reddito delle persone fisiche rappresenta il tributo prevalente in termini di gettito, pari al 40,51 per cento delle imposte complessive, ed al 75,5 per cento delle imposte dirette. Nell’ambito delle imposte dirette l’IRE e l’IRES insieme, rappresentano circa il 50 per cento del totale delle entrate complessive ed oltre il 90 per cento delle imposte dirette. Tra le imposte indirette, sempre nel 2010, si segnala l’IVA, che ha generato entrate per un importo pari al 28,44 per cento del totale delle entrate, pari al 61,3 per cento delle imposte indirette. Altri tributi consistenti in termini di gettito, tra le indirette, sono le accise (imposte di fabbricazione sugli oli minerali e imposta di consumo sul gas metano) che insieme ammontano a quasi il 6 per cento del totale delle entrate, e a oltre il 12 per cento delle imposte indirette. Complessivamente tre sole imposte, IRE, IRES ed IVA, rappresentano i $\frac{3}{4}$ del totale delle entrate erariali.

Tra le imposte non erariali, sulle quali viene svolto un monitoraggio costante dei flussi finanziari, vanno segnalate l’Irap e l’Addizionale regionale e comunale all’IRE¹⁹.

¹⁸ L’analisi sull’ammontare e la composizione delle entrate tributarie erariali viene diffusa regolarmente attraverso il Bollettino mensile delle entrate tributarie, disponibile sul sito www.finanze.gov.it.

Tavola 2.1 - Entrate erariali nel periodo 2005-2010. Competenza giuridica (in percentuale del totale)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
IRE	37,6	36,3	36,7	38,6	38,6	40,5
IRES	9,4	9,9	12,1	11,3	9,1	9,1
Sostitutiva su interessi e altri redditi di capitale	1,9	2,2	2,6	2,9	3,0	1,5
Sostitutiva sulle riserve matematiche rami vita assicurazione	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Sostitutiva sui redditi di capitale e sulle plusvalenze	0,4	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2
Altre dirette	1,4	3,0	1,2	1,4	3,7	1,9
Totale dirette	50,8	52,0	53,3	54,8	54,8	53,6
Registro	1,3	1,3	1,4	1,3	1,2	1,2
IVA	29,4	28,8	28,9	28,2	27,2	28,4
Bollo	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4
Ipotecaria	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
Canoni di abbonamento radio e tv	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Imposta di fabbricazione sugli oli minerali	5,9	5,4	5,1	4,9	4,9	4,9
Imposta di consumo sul gas metano	1,1	1,1	1,0	0,6	1,1	1,0
Tabacchi	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6
Proventi del lotto	2,0	1,7	1,5	1,4	1,4	1,3
Proventi delle attività di gioco	0,2	0,2	0,5	0,2	0,3	0,3
Apparecchi e congegni di gioco	0,4	0,5	1,1	0,6	0,7	0,9
Altre indirette	4,3	4,3	2,5	3,4	3,6	3,5
Totale indirette	49,3	48,0	46,7	45,3	45,2	46,4
TOTALE ENTRATE (milioni di euro)	361.713	400.445	417.707	423.012	409.229	406.671

Fonte: Dipartimento delle Finanze

*Dati di preconsuntivo

Tavola 2.2 - Entrate erariali nel periodo 2005-2010. Cassa (in percentuale del totale)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
IRE	37,7	36,7	36,8	38,8	38,6	40,7
IRES	9,37	10,0	12,2	11,4	9,4	9,4
Sostitutiva su interessi e altri redditi di capitale	1,9	2,2	2,6	2,9	3,0	1,6
Sostitutiva sulle riserve matematiche rami vita assicurazione	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Sostitutiva sui redditi di capitale e sulle plusvalenze	0,4	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2
Altre dirette	1,3	2,5	1,2	1,4	2,4	2,2
Totale dirette	50,7	52,2	53,6	55,0	55,0	54,0
Registro	1,3	1,3	1,4	1,3	1,2	1,2
IVA	29,3	29,1	29,0	28,3	27,0	28,4
Bollo	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3
Ipotecaria	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
Canoni di abbonamento radio e tv	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Imposta di fabbricazione sugli oli minerali	5,8	5,4	4,9	4,8	5,0	4,9
Imposta di consumo sul gas metano	1,2	1,0	1,0	0,6	1,1	0,9
Tabacchi	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,6
Proventi del lotto	2,6	1,6	0,2	1,3	1,4	1,2
Proventi delle attività di gioco	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3
Apparecchi e congegni di gioco	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9
Altre indirette	4,1	4,1	4,6	3,4	3,6	3,4
Totale indirette	49,3	47,8	46,5	45,0	45,0	46,0
Totale entrate (milioni di euro)	364.351	398.652	417.753	422.629	414.010	409.730

Fonte: Dipartimento delle Finanze

*Dati di preconsuntivo

¹⁹ Le informazioni e le analisi riguardanti le entrate relative ai tributi gestiti dagli enti locali vengono pubblicate nel Bollettino mensile sulle entrate tributarie (disponibile sul sito www.finanze.gov.it).

2.2.2 Le entrate contributive

INPS: Entità, struttura e tendenze del gettito tributario e contributivo

Gli aspetti contabili connessi alla riscossione dei contributi, che costituiscono il gettito contributivo INPS, confluiscono nel Bilancio consuntivo di ogni anno. La consistenza delle entrate contributive è costituita dai versamenti dei contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi.

Nella Tavola 2.3 sono riportate le entrate relative agli importi dei contributi di competenza e di cassa riferiti ai bilanci consuntivi del periodo 2005-2009, distinti in contributi a carico dei datori di lavoro e degli iscritti e quote di partecipazione degli iscritti (versamenti volontari riscatti etc.). Nell'anno 2009, le entrate contributive di competenza sono risultate pari a 145.031 mln, con un decremento dell' 1,8 per cento rispetto al dato accertato dal rendiconto 2008 (147.666 mln). Tale decremento (- 2.635 mln) è dovuto alla congiuntura economica che ha determinato una flessione della situazione occupazionale pari al -2,6 per cento ed una diminuzione del PIL in termini reali pari al -5,0 per cento annuo.

In ordine alle principali partite di entrata si segnala che, tra i contributi che hanno registrato le variazioni più significative, i contributi dei *lavoratori dipendenti versati dalle aziende* che operano con il sistema delle denunce mediante *modello DM*, sono stati accertati in 116.798 mln con un decremento di 2.967 mln rispetto al consuntivo 2008 (119.765 mln).

I *contributi dei lavoratori domestici* dai 612 mln del consuntivo 2008 passano a 810 mln con un incremento di 198 mln, da attribuire essenzialmente all'applicazione delle disposizioni in materia di legalizzazione del lavoro irregolare per attività di assistenza e di sostegno alle famiglie (badanti e colf) di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione Europea, ovvero cittadini extracomunitari (legge n. 102/2009).

I contributi dei *lavoratori agricoli dipendenti* pari a 1.360 mln registrano, rispetto all'anno precedente (1.345 mln), un incremento di 15 mln.

I contributi delle gestioni dei lavoratori autonomi segnano rispetto al consuntivo dell' anno 2008:

- un incremento dello 0,3 per cento per la gestione commercianti;
- un incremento del 1,8 per cento per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni.
- un decremento dello 0,3 per cento per gli artigiani;
- un decremento del gettito pari allo 0,6 per cento per esercenti attività parasubordinate.
- decremento di 24 mln rispetto al consuntivo 2008 (45 mln).

Tavola 2.3 - Entrate contributive. Andamento degli anni dal 2005 al 2009. Dati finanziari

ANNO	Entrate contributive (competenza)			Entrate contributive (cassa)		
	Aliquote contributive a carico dei datori e degli iscritti	Quote di partecipazione degli iscritti	Totale	Aliquote contributive a carico dei datori e degli iscritti	Quote di partecipazione degli iscritti	Totale
2005	115.939	825	116.764	113.710	825	114.535
2006	120.956	849	121.805	114.156	849	115.005
2007	136.142	825	136.967	130.525	825	131.350
2008	146.867	799	147.666	140.862	799	141.661
2009	144.302	729	145.031	138.764	729	139.493

Per quanto riguarda le quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni, il consuntivo 2009 evidenzia una differenza negativa di 70 milioni rispetto al 2008. Il differenziale evidenziato è dovuto in massima parte a minori proventi relativi al divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro (- 211 mln) parzialmente compensato da maggiori contributi di solidarietà su prestazioni di disoccupazione ai lavoratori agricoli come stabilito all'art.1, comma 57 della legge 247/2007 (+ 110 mln), e da maggiori riserve e valori di riscatto versati dagli iscritti (+ 31 mln).

Il complesso delle entrate contributive pari a 145.031 mln, provengono dalla produzione per 144.302 mln e dalla partecipazione degli iscritti all'onere per specifiche gestioni per 729 mln.

Le *entrate contributive* di cassa sono risultate pari a 139.493 mln, con un decremento di 2.168 mln rispetto al corrispondente dato dell'anno 2008 (141.661 mln), da attribuire, in massima parte, per quanto riguarda le aliquote contributive a carico dei datori di lavoro.

Per la formulazione dell'assestamento del Bilancio di previsione del 2010, gli importi sono inferiori a quelli del 2009, come appresso indicato, pur avendo avviato numerosi sinergie con altri Enti per intensificare la lotta alla evasione (Agenzia delle Entrate, INAIL) (Tavola 2.4).

Le entrate contributive sono risultate pari a 145.954 mln, con un decremento dell'1,6 per cento rispetto al dato accertato nelle precedenti previsioni (148.271 mln). Tale decremento (- 2.317 mln) è dovuto alla congiuntura economica che ha determinato, tra l'altro, una flessione della situazione occupazionale complessiva pari al -0,4 per cento ed una diminuzione nel settore dell'industria in senso stretto pari al -3,5 per cento annuo.

Per quanto riguarda le variazioni di maggior rilievo rilevate con riferimento al preventivo originario 2010, si segnala che i contributi dei *lavoratori dipendenti* versati dalle aziende che operano con il sistema del conguaglio, passano da 119.729 mln a 116.810 mln; i contributi dei *lavoratori domestici* passano a 775 mln da 652 mln delle precedenti previsioni; i contributi dei *lavoratori agricoli dipendenti* rispetto alle precedenti previsioni passano da 1.420 mln a 1.364 mln, mentre i contributi delle *gestioni dei lavoratori autonomi* segnano rispetto alle precedenti previsioni le seguenti variazioni:

- un incremento dell'1,6 per cento per gli esercenti attività di lavoro parasubordinato che passano da 6.755 mln a 6.863 mln;
- un incremento del 2,3 per cento per la gestione CD/CM che passa da 885 mln a 905 mln;
- un decremento del 2,2 per cento per gli artigiani che passano da 8.191 mln a 8.008 mln;
- un decremento dello 0,3 per cento per la gestione commercianti che passa da 8.849 mln a 8.821 mln.

Tavola 2.4 - Entrate contributive Preventivo. Assestato 2010

ANNO	Entrate contributive (competenza)			Entrate contributive (cassa)		
	Aliquote contributive a carico dei datori e degli iscritti	Quote di partecipazione degli iscritti	Totale	Aliquote contributive a carico dei datori e degli iscritti	Quote di partecipazione degli iscritti	Totale
2010*	145.257	697	145.954	138.214	697	138.911

Le *quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni* presentano un incremento di 129 mln, con una previsione di 697 mln, dovuto in massima parte ad un

aumento dei proventi relativi al divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro (+ 110 mln) e ad un aumento delle riserve e valori di riscatto versati dagli iscritti (+ 19 mln).

Le *entrate contributive di cassa* risultano pari a 138.911 mln ed evidenziano un decremento di 2.129 mln rispetto alle precedenti previsioni di 141.040 mln.

INAIL: Entità, struttura e tendenze del gettito tributario e contributivo

I riflessi contabili di tutte le attività amministrative sottese all'accertamento ed alla riscossione dei premi di assicurazione, dalla fase di apertura di una nuova posizione assicurativa alla sua successiva gestione, confluiscono nel bilancio consuntivo.

La consistenza delle entrate contributive è costituita per la quasi totalità dai proventi derivanti dall'acquisizione dei premi assicurativi e contributi posti a carico dei datori di lavoro ed in minima percentuale vi è compresa l'addizionale diretta al finanziamento dell'attività ex ANMIL (la quota di competenza, stabilita dall'Art. 181 del T.U., è pari all'1 per cento dei premi e contributi incassati).

In merito all'entità e alla provenienza delle entrate contributive, nella Tavola 2.5 sono riportati gli importi dei premi e dei contributi di competenza e di cassa riferiti ai bilanci consuntivi relativi agli anni 2005-2009 delle gestioni Industria, Agricoltura, Medici RX e Assicurazione infortuni domestici.

L'andamento dell'esercizio 2009, pur in presenza degli effetti della crisi, presenta una sostanziale continuità delle entrate contributive rispetto a quello degli esercizi precedenti.

L'incremento dei premi accertati è frutto di quella diversificazione temporale tra i momenti dei versamenti in acconto - quantificato su un monte retributivo presunto (effettuati durante lo stesso esercizio finanziario) - e la regolarizzazione a saldo calcolata sulle retribuzioni realmente erogate (effettuata l'anno successivo), per effetto della quale le conseguenze della recessione, iniziata alla fine del 2008, hanno manifestato i propri effetti solo a partire dal 2010.

Tavola 2.5 - Entrate contributive(bilanci consuntivi 2005-2009)(in milioni di euro)

ANNO	TIPO DI DATI	Industria	Agricoltura	Medici Rx	Ass. infortuni domestici	Totale (*)
2005	Competenza	7.973	776	21	37	8.839
	Cassa	7.633	543	21	37	8.266
2006	Competenza	7.893	733	20	27	8.703
	Cassa	7.604	558	20	27	8.239
2007	Competenza	8.275	667	21	30	9.026
	Cassa	8.081	554	20	30	8.718
2008	Competenza	8.729	700	21	30	9.509
	Cassa	8.454	528	20	30	9.062
2009	Competenza	8.825	636	22	24	9.541
	Cassa	8.498	631	21	24	9.207

(*) Nel totale è inclusa l'addizionale su premi e contributi

L'analisi dell'andamento contributivo nel quinquennio 2005-2009 mostra un incremento del complesso dei premi di competenza pari al 7,9 per cento e dei premi di cassa dell'11,4 per cento. La variazione di competenza è da imputarsi, prevalentemente, alla gestione Industria (+0,7 per cento: da 7.973 milioni di euro a 8.825), mentre per la cassa alla gestione Agricoltura (+16,2 per cento: da 543 a 631 milioni di euro). La riduzione delle entrate per premi relativi all'assicurazione contro gli infortuni domestici è dovuta – principalmente – alla continua diminuzione del numero delle iscrizioni (nel 2009, circa 130.000 in meno), da ricondurre alla scarsa appetibilità dell'assicurazione stessa.

Per quanto riguarda le riscossioni della gestione Industria, esse sono da riferire per 8.043 milioni di euro ai premi di competenza e per 453 milioni di euro a quelli di pertinenza degli esercizi precedenti.

Dall'analisi della formazione dei residui, si evince che, per il 2009, le riscossioni risultano pari a circa il 91,14 per cento dei premi accertati, con conseguente formazione di residui nella misura del restante 8,86 per cento, pertanto il fenomeno può ritenersi attestato sul trend fisiologico.

A fronte delle mancate entrate contributive derivanti dai provvedimenti di fiscalizzazione o di agevolazione concessi, di volta in volta, vengono erogati a parziale reintegro, trasferimenti da parte dello Stato e delle Regioni a favore di settori economici o di aree territoriali svantaggiate, ovvero per fronteggiare gli effetti di calamità naturali.

Le entrate riportate nel bilancio di previsione per l'anno 2010 (Tavola 2.6) sono solo leggermente inferiori rispetto al 2009, nonostante gli effetti della crisi economica. Ciò in quanto sono stati considerati alcuni fattori (omogeneizzazione della classificazione tariffaria sul territorio, rafforzamento delle sinergie con Inps per lo scambio di dati, ecc.) che potrebbero avere riflessi positivi sulle stesse.

Le entrate contributive previste (solo competenza) nel bilancio pluriennale per gli esercizi 2011-2012, allegato al bilancio di previsione 2010 (9,4 miliardi di euro per il 2011 e in 9,6 per il 2012), e le valutazioni che sottendono alle previsioni, sono correlate alle prospettive dell'economia italiana nel periodo considerato come si desumono, in un'ottica di coerenza programmatoria pubblica, dalla nota di aggiornamento del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2010-2013 del 22 settembre 2009.

Tavola 2.6 - Entrate contributive (dal bilancio di previsione 2010)(in milioni di euro)

Anno	Tipo dati	Industria	Agricoltura	Medici Rx	Ass. infortuni domestici	Totale
2010	Competenza	8.409	735	23	30	9.229
	Cassa	8.182	575	22	30	8.841

2.3 Analisi delle caratteristiche dei contribuenti

2.3.1 *Analisi dei dati statistici dei contribuenti ripartiti per natura giuridica, per territorio e per attività economica*²⁰

La platea dei contribuenti Ire, in Italia, è costituita da 41.802.902 persone fisiche e 1.021.218 società di persone²¹. Sono, invece, 1.030.161 le società di capitali soggette ad Ires²².

Ire – Persone Fisiche

Analizzando la distribuzione per classi di reddito complessivo, dei 41,8 milioni di contribuenti Ire, si nota che circa la metà di essi dichiara redditi inferiori a 15.000 Euro annui ed il 40 per cento dichiara redditi tra 15.000 e 35.000 Euro. Ne deriva, quindi, che circa il 90 per cento dei contribuenti dichiara redditi inferiori a 35.000 Euro annui. Solo l'1 per cento dei contribuenti dichiara redditi superiori a 100.000 Euro. Passando a considerare l'imposta dichiarata, l'analisi per fasce di reddito evidenzia la forte progressività dell'Ire: anzitutto, un quarto dei soggetti non risulta assoggettato a tassazione a causa del basso reddito o perché le detrazioni superano l'imposta dovuta. Inoltre, i contribuenti con meno di 15.000 Euro di reddito versano solo il 6 per cento del totale Ire, mentre, all'opposto, i contribuenti con un reddito complessivo oltre i 35.000 Euro (9,6 per cento dei dichiaranti) versano il 52 per cento dell'imposta²³ (Tavola 2.7).

Riguardo ai principali tipi di reddito dichiarati (Tavola 2.8), quelli da lavoro dipendente, d'impresa e da partecipazione hanno un valore medio simile tra loro ed in linea con il reddito medio generale, mentre più basso è l'ammontare medio dei redditi da pensione; i redditi da lavoro autonomo, infine, sono i maggiori in valore medio. Analizzando l'ammontare totale dei redditi dichiarati, i redditi da lavoro dipendente ed i redditi da pensione rappresentano insieme più dell'80 per cento del reddito complessivo totale dichiarato. A partire dalle statistiche relative all'anno d'imposta 2009 i dati reddituali degli imprenditori e dei professionisti sono stati integrati con i valori al netto dei soggetti non operanti in continuità d'esercizio: in questo caso i valori medi aumentano nell'ordine del 4-6 per cento. Inoltre, per quanto riguarda le imprese familiari, in aggiunta al dato reddituale dell'imprenditore è stato diffuso il valore del reddito dell'impresa al lordo delle quote attribuite ai familiari collaboratori: in questo caso il reddito medio aumenta dell'11 per cento per le imprese in contabilità ordinaria e di circa il 50 per cento per le imprese in contabilità semplificata.

²⁰ I dati riportati nel seguente paragrafo si basano sulle dichiarazioni fiscali 2009 (anno d'imposta 2008) in quanto alla data di stesura del presente rapporto le statistiche sulle dichiarazioni 2010 non sono ancora disponibili per tutte le tipologie di contribuenti. Tutti i dati statistici delle dichiarazioni fiscali sono disponibili sul sito www.finanze.gov.it sotto la voce "statistiche fiscali"

²¹ Le società di persone non sono soggetti passivi Ire in senso stretto, e l'imposta dovuta viene imputata e pagata, per il principio di trasparenza, individualmente e pro-quota dai singoli soci.

²² A cui vanno aggiunti 138.234 Enti non commerciali e 7.494 Onlus.

²³ I dati di imposta netta riportati nelle dichiarazioni fiscali differiscono da quelli riportati nel Bollettino delle entrate del MEF per due ordini di motivi: in primo luogo per motivi temporali, in quanto le dichiarazioni si basano sul principio della competenza economica, mentre il bollettino delle entrate evidenzia i dati per competenza giuridica e per cassa. Inoltre, per quanto riguarda l'Ire, nei capitoli di bilancio dello Stato vengono registrati anche i versamenti relativi alla tassazione separata, come il TFR, che non vengono invece riportati in dichiarazione.

Tavola 2.7 - Totale persone fisiche per classi di reddito complessivo e relativa imposta netta

CLASSI DI REDDITO IN EURO	Numero dichiarazioni	Percentuale	Imposta netta		
			Imposta netta	Ammontare	Media
Fino a zero	544.751	1,3	0	0	0
Da 0 a 15.000	20.268.329	48,5	10.353.501	8.742.681.332	844
Da 15.000 a 35.000	16.974.916	40,6	16.730.155	61.067.781.782	3.650
Da 35.000 a 100.000	3.616.781	8,7	3.606.972	50.151.376.281	13.904
Oltre 100.000	398.125	1,0	397.053	26.195.199.773	65.974
Totale	41.802.902	100,0	31.087.681	146.157.039.168	4.701

Tavola 2.8 - Principali redditi Ire²⁴

REDDITI	Frequenza	Ammontare	Media
Da lavoro dipendente	21.144.665	415.277.903.000	19.640
Da pensione	15.323.148	213.594.560.000	13.940
Da fabbricati	19.835.447	35.152.019.000	1.770
Da partecipazione	2.304.053	39.965.180.000	17.350
D'impresa	1.937.490	35.132.159.000	18.130
Da lavoro autonomo	795.448	30.932.655.000	38.890
Reddito complessivo	41.466.397	782.593.452.000	18.870

L'analisi territoriale (Tavola 2.9) mostra che la Lombardia è la regione con il reddito medio più alto: 22.544 Euro, seguita dal Lazio, mentre, all'estremo opposto troviamo la Calabria con 13.472 Euro. A livello nazionale il reddito medio nel 2008 ammonta a 18.873 Euro. L'imposta netta media maggiore è stata pagata nel Lazio (5.740 Euro).

Tavola 2.9 - Reddito complessivo ed imposta netta Ire per Regione

REGIONE	Reddito complessivo			Imposta netta		
	Frequenza	Ammontare	Media	Frequenza	Ammontare	Media
Piemonte	3.281.336	65.847.941.167	20.067	2.647.959	12.515.745.745	4.727
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	99.515	2.014.360.807	20.242	81.224	385.968.983	4.752
Lombardia	7.096.009	159.975.883.876	22.544	5.811.250	33.076.299.051	5.692
Liguria	1.225.111	24.561.918.918	20.049	968.565	4.729.978.337	4.883
Trentino-Alto Adige	805.031	15.884.841.804	19.732	615.419	3.009.618.948	4.890
Veneto	3.577.805	69.999.486.678	19.565	2.822.658	12.927.645.303	4.580
Friuli-Venezia Giulia	965.172	18.758.414.296	19.435	763.147	3.473.805.653	4.552
Emilia-Romagna	3.384.326	69.589.035.427	20.562	2.738.949	13.324.370.421	4.865
Toscana	2.740.233	53.069.230.628	19.367	2.164.378	9.889.695.448	4.569
Umbria	645.391	11.595.938.824	17.967	497.415	2.035.764.162	4.093
Marche	1.154.161	20.322.148.164	17.608	871.498	3.477.778.716	3.991
Lazio	3.759.529	80.100.224.950	21.306	2.892.309	16.612.370.767	5.744
Abruzzo	925.424	14.665.677.629	15.848	641.787	2.397.192.198	3.735
Molise	227.344	3.301.137.565	14.520	142.348	522.584.577	3.671
Campania	3.137.618	49.458.507.197	15.763	2.071.454	8.194.527.215	3.956
Puglia	2.559.965	37.963.375.879	14.830	1.680.783	5.958.559.877	3.545
Basilicata	391.493	5.586.440.826	14.270	248.891	838.210.694	3.368
Calabria	1.244.879	16.770.428.352	13.472	729.943	2.509.799.631	3.438
Sicilia	2.962.205	44.805.362.607	15.126	1.887.576	7.279.371.391	3.856
Sardegna	1.076.295	17.520.248.115	16.278	765.994	2.942.740.594	3.842
Mancante/Err.	207.555	802.847.837	3.868	44.134	55.011.457	1.246
Totale	41.466.397	782.593.451.546	18.873	31.087.681	146.157.039.168	4.701

²⁴ Lo stesso contribuente può essere titolare di più forme reddituali. Il numero delle frequenze del "reddito complessivo" è diverso dal totale dichiarazioni a causa dei contribuenti che non hanno un reddito complessivo perché, ad esempio, titolari esclusivamente di redditi soggetti a tassazione sostitutiva, come nel caso del regime dei contribuenti minimi.

Ire – Persone Fisiche titolari di partita IVA

Restringendo l'analisi ai 4 milioni di persone fisiche titolari di partita Iva²⁵ si evidenzia, nella distribuzione per classi di reddito complessivo (Tavola 2.10), una maggior frequenza nelle classi agli estremi: il 51 per cento dei contribuenti è al di sotto di 15.000 Euro ed il 19 per cento oltre i 35.000: di conseguenza, la classe intermedia raccoglie "solo" il 30 per cento di dichiarazioni.

Tavola 2.10 - Titolari di partita Iva per classi di reddito complessivo

CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO (<i>in euro</i>)	Numero titolari di partita IVA		Numero imprenditori		Numero professionisti		Numero agricoltori	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
Fino a zero	402.958	10,1	197.198	9,3	42.520	5,2	623	0,1
Da 0 a 15.000	1.645.083	41,0	819.350	38,7	154.153	19,0	420.650	73,1
Da 15.000 a 35.000	1.192.936	29,8	795.028	37,6	217.573	26,8	116.303	20,2
Da 35.000 a 100.000	637.618	15,9	271.710	12,8	305.901	37,7	32.767	5,7
Oltre 100.000	130.913	3,3	31.978	1,5	92.282	11,4	4.787	0,8
Totale	4.009.508	100,0	2.115.264	100	812.429	100,0	575.130	100,0

Più in dettaglio, scindendo tale categoria di contribuenti nelle sue tre componenti²⁶, si nota che, tra gli imprenditori, il 13 per cento dichiara tra 35.000 e 100.000 Euro annui ed appena l'1,5 per cento più di 100.000. Per i professionisti le omologhe classi comprendono, rispettivamente, il 38 per cento e l'11 per cento dei contribuenti. Notevolmente più contenuti i valori dichiarati dagli agricoltori: il 73 per cento dichiara non più di 15.000 Euro e meno dell'1 per cento oltre 100.000.

Operando un'analisi per decili dei contribuenti, ordinati in base a valori crescenti di reddito complessivo (Tavola 2.11) si può notare che, per il totale dei contribuenti, il 40 per cento dei soggetti dichiara redditi inferiori a 11.946 Euro e l'ultimo decile detiene un terzo del reddito complessivo. Analizzando singolarmente la categoria degli imprenditori, la quota percentuale del reddito complessivo della categoria detenuta dall'ultimo decile sale al 37,3 per cento; la stessa quota risulta ulteriormente in crescita per i professionisti (38,8 per cento) e per gli agricoltori (42,2 per cento). Si può notare inoltre che il 20 per cento dei professionisti dichiara un reddito complessivo superiore a 75.378 Euro.

Interessanti informazioni si ottengono anche dal confronto tra reddito complessivo medio e reddito complessivo mediano per tutti i contribuenti e per le tre categorie in esame. Come noto la mediana si differenzia dalla media in quanto la prima non è influenzata dai valori *outlier*, ossia particolarmente elevati o particolarmente bassi. Per il totale dei contribuenti il reddito complessivo medio di 18.870 Euro si riduce a 15.064 Euro se si considera il reddito complessivo mediano. Per gli imprenditori si passa da 20.660 (media) a 15.580 (mediana).

²⁵ Nelle presenti statistiche, i contribuenti titolari di partita IVA sono intesi come coloro che hanno effettuato nell'anno in oggetto un'attività rilevante agli effetti dell'Iva e del reddito d'impresa o di lavoro autonomo o agrario. Nel corso dello stesso anno d'imposta 2008 risultavano invece, dall'anagrafica delle partite Iva, 6.013.722 persone fisiche con partita Iva attiva; tale numero comprende però soggetti con partita Iva "non operativi".

²⁶ In caso di presenza di più redditi collegati alla partita Iva, i contribuenti vengono in questo caso classificati in base al reddito prevalente. Per completare l'analisi si veda anche il paragrafo dedicato ai contribuenti minimi, anch'essi titolari di partita IVA.

Per i professionisti si evidenzia un'incidenza maggiore di valori *outlier* in quanto si passa da 54.400 Euro (media) a 34.156 (mediana). Si nota infatti che l'ultimo decile dei professionisti detiene una quota di reddito complessivo ben superiore a quella dei primi sette decili della categoria (39 per cento contro 32 per cento)²⁷.

Tavola 2.11 - Analisi per decili: tutti i contribuenti, imprenditori, professionisti ed agricoltori

QUOTA % CONTRIBUENTI	Tutti i contribuenti (41.802.902)			Imprenditori (2.115.264)			
	Reddito complessivo (estremo del decile)	Reddito complessivo (totale del decile)	% cumulate del reddito complessivo	Reddito complessivo (estremo del decile)	Reddito complessivo (totale del decile)	% cumulate del reddito complessivo	
10	2.152	793.423.783	0,1	195	-1.755.637.009	-4,1	
10	5.760	18.465.377.503	2,5	5.461	577.081.277	-2,8	
10	8.630	29.489.277.442	6,2	9.500	1.601.860.578	1,0	
10	11.916	42.762.982.571	11,7	12.701	2.359.066.346	6,5	
10	15.064	56.490.818.055	18,9	15.580	2.987.568.879	13,6	
10	17.989	69.113.403.526	27,7	18.899	3.636.337.413	22,1	
10	21.271	81.813.595.490	38,2	23.124	4.422.259.069	32,5	
10	25.819	97.763.302.221	50,7	29.361	5.496.682.332	45,4	
10	34.424	123.063.977.372	66,4	41.920	7.334.201.509	62,7	
10	***	262.837.293.583	100,0	***	15.868.715.772	100,0	
100		782.593.451.546			42.528.136.166		
Reddito complessivo mediano			15.064	Reddito complessivo mediano			15.580
Reddito complessivo medio			18.870	Reddito complessivo medio			20.660

QUOTA % CONTRIBUENTI	Professionisti (812.429)			Agricoltori (575.130)			
	Reddito complessivo (estremo del decile)	Reddito complessivo (totale del decile)	% cumulate del reddito complessivo	Reddito complessivo (estremo del decile)	Reddito complessivo (totale del decile)	% cumulate del reddito complessivo	
10	3.183	6.172.102	0,0	682	14.748.251	0,2	
10	11.876	630.659.740	1,5	1.636	63.330.259	1,0	
10	19.179	1.264.006.838	4,5	3.945	149.830.615	2,9	
10	26.326	1.846.830.276	8,9	6.743	323.852.499	7,1	
10	34.156	2.449.624.997	14,6	8.616	439.412.233	12,8	
10	43.697	3.145.747.789	22,1	10.776	558.408.964	20,0	
10	56.642	4.046.041.407	31,6	13.652	694.680.274	29,0	
10	75.378	5.313.682.912	44,2	18.674	916.512.640	40,8	
10	105.733	7.213.624.704	61,2	28.216	1.311.436.905	57,8	
	***	16.406.667.653	100,0	***	3.269.641.724	100,0	
100	812.429	42.323.058.418			7.741.854.364		
Reddito complessivo mediano			34.156	Reddito complessivo mediano			8.616
Reddito complessivo medio			54.400	Reddito complessivo medio			13.460

²⁷ Per un'analisi sulla concentrazione dei redditi Ire e sull'effetto redistributivo dell'imposta si segnala l'approfondimento "Misure globali della progressività, dell'incidenza e della redistribuzione dell'imposta – Irpef a.i. 2001-2007" disponibile sul sito internet del Dipartimento delle Finanze.

Tavola 2.12 - Titolari di partita Iva per sezione di attività economica e relativi reddito complessivo ed imposta netta medi

SEZIONE DI ATTIVITÀ	Numero titolari di partita IVA		Reddito complessivo medio	Imposta netta media
	Frequenza	Percentuale		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	600.248	15,0	13.353	4.093
Estrazione di minerali da cave e miniere	689	0,0	33.079	12.303
Attività manifatturiere	239.171	6,0	20.608	5.525
Fornitura di energia elettrica, gas...	335	0,0	37.075	14.337
Fornitura di acqua; reti fognarie, gestione rifiuti...	2.501	0,1	33.571	10.771
Costruzioni	455.766	11,4	20.963	4.436
Commercio ingrosso e dettaglio; ripar. autov. ...	917.050	22,9	20.529	5.891
Trasporto e magazzinaggio	100.530	2,5	17.981	3.903
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	154.821	3,9	14.299	3.670
Servizi di informazione e comunicazione	62.813	1,6	26.830	7.614
Attività finanziarie e assicurative	87.521	2,2	32.793	9.117
Attività immobiliari	42.829	1,1	27.720	8.519
Attività professionali, scientifiche e tecniche	735.135	18,3	43.982	15.351
Noleggio, ag. viaggio, serv. di supp. alle imprese	99.659	2,5	20.718	6.022
Amm. pubblica e dif.; assicuraz. Soc. obbl.	304	0,0	33.532	12.796
Istruzione	16.947	0,4	18.017	5.274
Sanità e assistenza sociale	259.073	6,5	57.173	18.771
Attività artistiche, sportive, di intratt. e divert.	56.708	1,4	30.395	13.517
Altre Attività di servizi	175.095	4,4	10.636	2.315
Attività di famiglie e convivenze	53	0,0	14.238	5.899
Attività non classificabile	2.260	0,1	15.038	4.400
Totale	4.009.508	100,0	25.756	8.436

Per quanto riguarda i settori di attività economica (Tavola 2.12), le persone fisiche con partita Iva operano principalmente nel commercio (23 per cento del totale - reddito complessivo medio 20.529 Euro), nelle attività professionali (18 per cento - 43.982 Euro), nell'agricoltura (15 per cento - 13.353 Euro) e nell'edilizia (11 per cento - 20.963 Euro). 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.

Ire – contribuenti minimi

A partire dall'anno d'imposta 2008 è stato introdotto nel nostro ordinamento il regime dei contribuenti minimi, riservato agli esercenti attività di impresa, arti o professioni che hanno conseguito nell'anno solare precedente ricavi in misura non superiore a 30.000 Euro; tali contribuenti sono assoggettati ad un'imposta sostitutiva in luogo dell'IRE con esonero dagli obblighi IVA ed esenzione dall'IRAP.

I circa 506 mila aderenti hanno dichiarato un reddito medio di 8.840 Euro per un'imposta sostitutiva netta media di 1.770 Euro. Il nuovo regime ha fatto registrare il maggior numero di adesioni nel settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche (circa 180 mila soggetti – Tavola 2.13) seguito da quello del commercio (circa 63 mila) e da quello delle costruzioni (circa 56 mila). Su base regionale le maggiori adesioni al regime si registrano in Lombardia (circa 68 mila soggetti) seguita dal Lazio (circa 54 mila) e dalla Campania (51 mila). Il reddito medio su base regionale varia da un massimo di 10.150 Euro in Lombardia ad un minimo di 7.280 Euro in Calabria. Nell'anno d'imposta 2009 si sono registrate ulteriori 120.637 adesioni al regime dei contribuenti minimi.

Tavola 2.13 - Contribuenti minimi per attività economica

SEZIONE DI ATTIVITÀ	Numero contribuenti		Reddito al netto delle perdite soggetto ad imposta sostitutiva		Imposta netta
	Frequenza	Percentuale	Frequenza	Percentuale	Media
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1.733	0,3	1.117	5.190	1.050
Estrazione di minerali da cave e miniere	24	0,0	17	9.310	1.860
Attività manifatturiere	21.996	4,3	15.455	6.950	1.390
Fornitura di energia elettrica, gas...	10	0,0	5	9.570	1.910
Fornitura di acqua; reti fognarie, gestione rifiuti...	85	0,0	58	9.210	1.840
Costruzioni	55.950	11,0	48.908	8.900	1.780
Commercio ingrosso e dettaglio; ripar.autov. ...	63.142	12,5	39.494	6.460	1.290
Trasporto e magazzinaggio	4.548	0,9	3.676	7.360	1.480
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	5.421	1,1	3.422	4.710	940
Servizi di informazione e comunicazione	13.064	2,6	10.874	9.520	1.910
Attività finanziarie e assicurative	13.483	2,7	11.365	8.370	1.680
Attività immobiliari	9.292	1,8	7.577	8.900	1.780
Attività professionali, scientifiche e tecniche	179.199	35,4	155.712	10.350	2.070
Noleggio, ag. viaggio, serv. di supp. alle imprese	19.590	3,9	16.641	8.980	1.800
Amm. pubblica e dif.; assicuraz. Soc. obbl.	78	0,0	67	9.870	1.970
Istruzione	5.969	1,2	5.116	7.070	1.420
Sanità e assistenza sociale	47.310	9,3	41.234	10.020	2.000
Attività artistiche, sportive, di intratt. e divert.	14.636	2,9	11.423	7.350	1.470
Altre Attività di servizi	51.113	10,1	41.307	5.950	1.190
Attività di famiglie e convivenze	21	0,0	16	7.670	1.530
Attività non classificabile	21	0,0	20	7.170	1.430
Totale	506.685	100,0	413.504	8.840	1.770

Ire – Società di persone

Le società di persone dichiaranti sono circa 1.021.218, prevalentemente ubicate nelle regioni settentrionali (nell'ordine Lombardia, Veneto, Piemonte ed Emilia-Romagna). Una classificazione per natura giuridica evidenzia che esattamente la metà di esse si configura come società in nome collettivo ed il 39 per cento come società in accomandita semplice; inoltre il 90 per cento ha forma imprenditoriale, il resto è ripartito tra studi professionali e società agricole. La distribuzione per settori produttivi (Tavola 2.14) mostra che un quarto delle società di persone opera nel settore del commercio, poco più del 10 per cento in quello manifatturiero, della ristorazione, edilizio ed immobiliare. Per le società che dichiarano un reddito, l'80 per cento del totale, esso ha una media di 44.827 Euro, con i valori maggiori registrati in Trentino-Alto Adige e in Lombardia. Il reddito delle società di persone viene imputato ai soci, i quali lo riporteranno nella propria dichiarazione sotto la voce "redditi da partecipazione".

Da un punto di vista dimensionale, valutato in base al volume d'affari (Tavola 2.15) si evidenzia che circa la metà delle società di persone ha un volume d'affari inferiore ad 80.000 Euro. Solo circa 2.000 società di persone hanno un volume d'affari superiore ai 7 milioni di Euro (0,2 per cento del totale).

Tavola 2.14 - Società di persone per attività economica

SEZIONE DI ATTIVITÀ	Numero società		Totale reddito dichiarato			Totale perdita dichiarata		
	Freq.	%	Freq.	Ammontare	Media	Freq.	Ammontare	Media
Agricoltura, silvicoltura e pesca	16.764	1,7	12.828	221.484.409	17.266	3.088	117.710.941	38.119
Estrazione di minerali da cave e miniere	825	0,1	597	39.183.873	65.635	168	8.181.010	48.696
Attività manifatturiere	130.260	13,0	108.147	6.340.446.484	58.628	17.166	748.572.140	43.608
Fornitura di energia elettrica, gas...	334	0,0	210	14.930.544	71.098	88	1.632.184	18.548
Fornitura di acqua; reti fognarie, gestione rifiuti...	1.762	0,2	1.411	111.407.444	78.956	241	7.016.600	29.115
Costruzioni	103.849	10,4	84.102	4.340.029.339	51.604	14.568	375.948.103	25.806
Commercio ingrosso e dettaglio; ripar.autov. ...	248.724	24,8	198.559	8.159.359.709	41.093	40.013	1.149.558.757	28.730
Trasporto e magazzinaggio	21.150	2,1	16.131	602.443.634	37.347	4.032	156.657.325	38.854
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	126.270	12,6	88.673	2.306.079.640	26.007	30.054	552.852.784	18.395
Servizi di informazione e comunicazione	25.651	2,6	20.598	781.401.005	37.936	3.594	31.143.429	8.665
Attività finanziarie e assicurative	16.278	1,6	13.193	951.301.795	72.107	2.191	36.157.718	16.503
Attività immobiliari	101.885	10,2	80.596	2.824.609.721	35.047	18.718	341.563.695	18.248
Attività professionali, scientifiche e tecniche	61.077	6,1	53.765	6.438.578.255	119.754	5.287	60.126.097	11.372
Noleggio, ag. viaggio, serv. di supp. alle imprese	37.403	3,7	27.976	1.035.646.550	37.019	7.067	91.474.273	12.944
Amm. pubblica e dif.; assicuraz. soc. obbl.	90	0,0	54	1.850.192	34.263	24	165.430	6.893
Istruzione	5.054	0,5	3.969	133.204.936	33.561	825	7.181.789	8.705
Sanità e assistenza sociale	12.867	1,3	10.668	798.849.959	74.883	1.594	22.056.058	13.837
Attività artistiche, sportive, di intratt. e divert.	12.824	1,3	8.271	257.104.482	31.085	3.488	59.134.282	16.954
Altre Attività di servizi	35.574	3,6	26.901	644.882.693	23.972	7.218	92.035.083	12.751
Attività di famiglie e convivenze	-	-	-	-	-	-	-	-
Attività non classificabile	-	-	-	-	-	-	-	-
Agricoltura, silvicoltura e pesca	44.603	4,5	56.420	444.749.443	7.883	57	541.445	9.499
Totale	1.003.254	100,0	813.075	36.447.625.719	44.827	159.484	3.859.711.454	24.201

Tavola 2.15- Società di persone per classi di volume d'affari

CLASSI DI VOLUME D'AFFARI	Numero dichiarazioni	%
Fino a zero	168.084	16,5
Da 0 a 80.000	333.465	32,6
Da 80.000 a 2.700.000	507.427	49,7
Da 2.700.000 a 7.000.000	10.207	1,0
Da 7.000.000 a 25.000.000	1.884	0,2
Oltre 25.000.000	151	0,0
Totale	1.021.218	100,0

Ires – Società di capitali

Le società di capitali ed enti commerciali sono 1.030.161, ubicate principalmente in Lombardia (21 per cento), Lazio (14 per cento), Veneto ed Emilia-Romagna (Tavola 2.16); la forma giuridica di s.r.l. è assolutamente predominante, rappresentando l'86 per cento del totale, seguita dalle società cooperative con il 7 per cento.

L'analisi per attività economica (Tavola 2.17) evidenzia che la metà delle società opera in tre settori: commerciale (19 per cento), edilizio (18 per cento) e manifatturiero (14 per cento).

L'analisi reddituale rivela che il 60 per cento delle società dichiara un reddito fiscale (in media di 275.370 Euro) ed il 35 per cento una perdita (132.000 Euro in media). A tal

proposito, un'interessante integrazione a questa analisi focalizza l'attenzione sulle società in continuità d'esercizio che, rispetto al totale, dichiarano livelli più elevati di reddito positivo (+4 per cento). I redditi medi più elevati sono dichiarati nei settori energetico (5,7 milioni di Euro) e delle attività finanziarie (2,5 milioni di Euro).

Soffermandosi sul volume d'affari (Tavola 2.18), le società di capitali mostrano livelli piuttosto contenuti, dato che il 68 per cento di esse dichiara non oltre 500 mila Euro e solo il 4,3 per cento oltrepassa i 7 milioni di Euro.

I valori medi dell'imposta (Tavola 2.19) ammontano a 44.530 Euro per le società a tassazione ordinaria ed a circa 4,4 milioni di Euro per quelle optanti per il regime del consolidato. L'aspetto più rilevante in tale ambito è la notevole concentrazione dell'imposta Ires tra i soggetti che dichiarano un'imposta: lo 0,8 per cento delle società o gruppi (oltre i 50 milioni di Euro di fatturato) dichiara il 52 per cento dell'imposta, in contrapposizione con il 57 per cento delle società o gruppi minori (fino a 500.000 Euro di volume d'affari) che invece dichiara solo l'8 per cento dell'imposta. Le società aderenti al consolidato, ubicate per il 77 per cento al Nord, dichiarano complessivamente il 37 per cento del totale d'imposta.

Fra i tre diversi regimi fiscali previsti dalla vigente normativa, quello ordinario è stato utilizzato dal 92 per cento dei contribuenti, i regimi del consolidato e della trasparenza si dividono quasi equamente il resto. Per quanto riguarda i 138.234 enti non commerciali soggetti ad Ires, essi rappresentano circa l'1 per cento del totale dell'imposta.

Tavola 2.16 - Società di capitali e relativi redditi e perdite per Regione

REGIONI	Numero dichiarazioni		Reddito di impresa			Perdita di impresa		
	Freq.	%	Freq.	Ammontare	Media	Freq.	Ammontare	Media
Piemonte	54.275	5,3	34.680	14.454.158.858	416.787	17.651	3.367.171.083	190.764
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1.788	0,2	1.072	378.941.130	353.490	661	71.921.668	108.807
Lombardia	218.980	21,3	142.202	57.040.226.897	401.121	71.720	16.535.123.326	230.551
Liguria	22.063	2,1	13.094	3.108.099.147	237.368	7.856	788.220.754	100.334
Trentino-Alto Adige	14.467	1,4	8.938	2.680.425.715	299.891	5.146	575.186.161	111.773
Veneto	87.749	8,5	55.538	13.784.482.023	248.199	29.749	4.000.925.368	134.489
Friuli-Venezia Giulia	17.767	1,7	11.029	3.066.113.844	278.005	6.239	1.423.177.909	228.110
Emilia-Romagna	86.673	8,4	54.988	14.050.137.980	255.513	28.664	3.867.405.377	134.922
Toscana	73.845	7,2	44.976	8.267.139.008	183.812	26.205	2.451.563.497	93.553
Umbria	14.118	1,4	8.226	1.140.618.165	138.660	5.213	559.020.851	107.236
Marche	27.942	2,7	16.950	2.892.705.953	170.661	10.044	766.285.148	76.293
Lazio	145.320	14,1	83.913	34.635.072.284	412.750	52.277	7.442.173.977	142.360
Abruzzo	19.601	1,9	11.016	1.757.171.295	159.511	7.343	502.092.894	68.377
Molise	3.861	0,4	2.024	166.990.259	82.505	1.568	156.320.322	99.694
Campania	84.117	8,2	47.517	4.735.876.585	99.667	30.216	1.812.846.430	59.996
Puglia	51.832	5,0	27.311	2.200.373.253	80.567	20.829	1.088.935.820	52.280
Basilicata	6.786	0,7	3.414	349.771.856	102.452	2.745	180.596.174	65.791
Calabria	19.355	1,9	9.883	724.883.803	73.347	7.521	347.969.241	46.266
Sicilia	57.939	5,6	29.188	2.785.979.735	95.449	22.954	1.353.083.477	58.948
Sardegna	21.683	2,1	11.523	1.814.159.495	157.438	8.415	633.073.845	75.232
Totale	1.030.161	100,0	617.482	170.033.327.285	275.366	363.016	47.923.093.322	132.014

Tavola 2.17 - Società di capitali e relativi redditi e perdite per attività economica

SEZIONE DI ATTIVITÀ	Numero dichiarazioni		Reddito di impresa			Perdita di impresa		
	Freq.	%	Freq.	Ammontare	Media	Freq.	Ammontare	Media
Agricoltura, silvicoltura e pesca	19.641	1,9	8.603	314.579.000	36.570	8.757	523.502.000	59.780
Estrazione di minerali da cave e miniere	2.686	0,3	1.501	1.094.523.000	729.200	1.076	197.111.000	183.190
Attività manifatturiere	145.693	14,1	96.809	50.968.643.000	526.490	43.508	12.852.387.000	295.400
Fornitura di energia elettrica, gas...	5.851	0,6	1.950	11.122.842.000	5.704.020	3.610	516.785.000	143.150
Fornit. di acqua; reti fogn., gest. rifiuti...	6.849	0,7	4.015	1.753.442.000	436.720	2.436	738.790.000	303.280
Costruzioni	185.949	18,1	104.163	11.111.334.000	106.670	70.605	4.150.252.000	58.780
Commercio ingr. e dettaglio; ripar.autov. ...	195.864	19,0	127.590	19.821.882.000	155.360	61.255	5.718.922.000	93.360
Trasporto e magazzinaggio	32.578	3,2	18.342	7.228.741.000	394.110	12.425	2.639.734.000	212.450
Attività dei servizi di alloggio e di ristor.	49.491	4,8	23.025	1.518.132.000	65.930	24.157	1.382.547.000	57.230
Servizi di informazione e comunicazione	47.821	4,6	31.668	11.758.644.000	371.310	14.160	2.369.660.000	167.350
Attività finanziarie e assicurative	23.770	2,3	12.490	31.486.289.000	2.520.920	10.514	8.893.307.000	845.850
Attività immobiliari	133.338	12,9	83.256	8.672.976.000	104.170	47.640	2.478.987.000	52.040
Attività professionali, scient. e tecniche	50.320	4,9	34.349	5.048.087.000	146.960	14.305	2.011.496.000	140.610
Noleggio, ag. di viaggio, supp. alle imprese	68.990	6,7	40.849	4.732.955.000	115.860	24.170	1.566.374.000	64.810
Amm. Pubbl. e dif.; assicuraz. Soc. obbl.	675	0,1	387	457.258.000	1.181.550	250	67.738.000	270.950
Istruzione	8.008	0,8	4.364	188.971.000	43.300	2.976	103.208.000	34.680
Sanità e assistenza sociale	17.253	1,7	8.774	1.357.314.000	154.700	5.821	317.158.000	54.490
Att. artistiche, sportive, di intratt. e divert.	17.929	1,7	7.901	1.066.737.000	135.010	8.130	1.165.767.000	143.390
Altre attività di servizi	16.529	1,6	7.428	329.631.000	44.380	7.188	227.202.000	31.610
Attività di famiglie e convivenze	39	0,0	8	164.000	20.450	25	212.000	8.470
Organizz. ed organ. extraterritoriali	22	0,0	9	136.000	15.160	7	1.802.000	257.500
Attività non classificabile	865	0,1	-	-	-	-	-	-
Totale	1.030.161	100,0	617.482	170.033.327.000	275.370	363.016	47.923.093.000	132.010

Tavola 2.18 - Società di capitali per classi di volume d'affari

CLASSI DI VOLUME D'AFFARI	Numero dichiarazioni
Fino a zero	232.306
Da 0 a 100.000	220.479
Da 100.000 a 500.000	252.006
Da 500.000 a 2.000.000	192.001
Da 2.000.000 a 7.000.000	88.651
Da 7.000.000 a 50.000.000	38.757
Oltre 50.000.000	5.961
Totale	1.030.161

Tavola 2.19 - Imposta Ires netta società di capitali per regime di liquidazione e per classi di volume d'affari

CLASSI DI VOLUME D'AFFARI	Imposta netta					
	Regime ordinario			Consolidato		
	Freq.	Ammontare	Media	Freq.	Ammontare	Media
Fino a zero	44.187	541.127.693	12.246	19	9.580.924	504.259
Da 0 a 100.000	101.372	695.071.021	6.857	28	3.832.386	136.871
Da 100.000 a 500.000	155.294	1.745.194.532	11.238	62	9.404.478	151.685
Da 500.000 a 2.000.000	133.374	3.694.147.036	27.698	205	52.740.104	257.269
Da 2.000.000 a 7.000.000	65.102	3.859.996.955	59.292	416	104.187.992	250.452
Da 7.000.000 a 50.000.000	26.594	6.347.647.158	238.687	1317	973.271.076	739.006
Oltre 50.000.000	2.878	6.662.771.063	2.315.070	1.199	12.971.460.515	10.818.566
Totale	528.801	23.545.955.458	44.527	3.246	14.124.477.475	4.351.349

2.3.2 Analisi dei dati statistici dei contribuenti soggetti all'applicazione degli Studi di Settore per natura giuridica, area geografica e macrosettore

Gli Studi di settore hanno riguardato, nel periodo d'imposta 2009, circa 3 milioni e 500 mila contribuenti, nel 63 per cento "Persone fisiche". Il numero dei contribuenti soggetti agli Studi di settore è risultato in crescita nel 2006 e 2007 (rispettivamente +9 per cento e +5 per cento). Tale aumento è giustificato sia dalla nascita di nuove iniziative economiche sia dall'applicazione degli studi ad una platea di contribuenti sempre maggiore avvenuta in particolare con riferimento al periodo d'imposta 2006²⁸.

Il periodo d'imposta 2008 è invece caratterizzato da una diminuzione (-6 per cento) del numero di contribuenti soggetti a Studi di settore. In particolare, il numero di "Persone fisiche con ricavi/compensi fino a 30.000 euro" scende, nel 2008, di circa 250.000 soggetti (-26 per cento) soprattutto per effetto dell'introduzione del nuovo regime dei "minimi", riservato agli esercenti attività di impresa, arti o professioni che hanno conseguito nell'anno solare precedente ricavi in misura non superiore a 30.000 Euro; ai contribuenti che hanno scelto di aderire a tale regime non si applicano gli Studi di settore, e vengono assoggettati ad un'imposta sostitutiva in luogo dell'IRE con esonero dagli obblighi IVA ed esenzione dall'IRAP. Va evidenziato, comunque, che il numero dei contribuenti soggetti agli Studi di settore, ad esclusione delle "Persone fisiche con ricavi/compensi fino a 30.000 euro", aumenta anche nel 2008 (+1,3 per cento).

Nel 2009, anno di crisi economica, si assiste invece ad una riduzione dello 0,7 per cento del numero dei contribuenti (-23.155 unità), dovuta anche alle nuove adesioni al regime dei contribuenti minimi (passati da circa 507 mila del 2008 a circa 627 mila del 2009). Tutti i settori subiscono una lieve flessione rispetto all'anno precedente: manifatture -1,4 per cento; servizi -0,4 per cento; professionisti -0,8 per cento; commercio -0,9 per cento (Figura 2.1).

Analizzando la distribuzione territoriale (Figura 2.2) si evince che, in generale, i contribuenti soggetti agli Studi di settore sono concentrati nel Nord. Analizzando gli ultimi anni si nota comunque che, mentre nel 2008 -rispetto al 2007 - si registra un calo in tutte le aree (-4 per cento nel Nord, -5,7 per cento al Centro, -8,9 al Sud e -7 per cento nelle Isole), nel 2009 si ha una lieve diminuzione nelle aree Nord (-0,7 per cento) e Centro (-1 per cento) ed una lieve crescita al Sud ed Isole (rispettivamente +0,4 e +0,1).

Dal punto di vista della natura giuridica (Figura 2.3), nel 2009 – rispetto al 2007 - si assiste ad una forte contrazione del numero dei contribuenti "Persone fisiche" (-12 per cento), persiste la crescita nelle "Società di capitali ed Enti" (+12 per cento), mentre le "Società di persone" rimangono sostanzialmente stabili (+1,4 per cento).

Altre informazioni sulle caratteristiche dei contribuenti soggetti all'applicazione degli Studi di settore sono pubblicate sul sito del Dipartimento delle Finanze.

²⁸ Nel periodo d'imposta 2006 sono entrati in vigore cinque nuovi Studi di settore (SG98U, SG99U, SK30U, SM87U e SM88U) che hanno interessato circa 170.000 soggetti. Pertanto l'ampliamento della platea dei contribuenti soggetti agli Studi di settore può influenzare l'analisi dei dati comunicati ai fini degli Studi di settore per macrosettori, area geografica e natura giuridica nel confronto tra i periodi d'imposta 2005 e 2006.

Figura 2.1 - Numero di contribuenti distinti per natura giuridica nel quinquennio 2005-2009

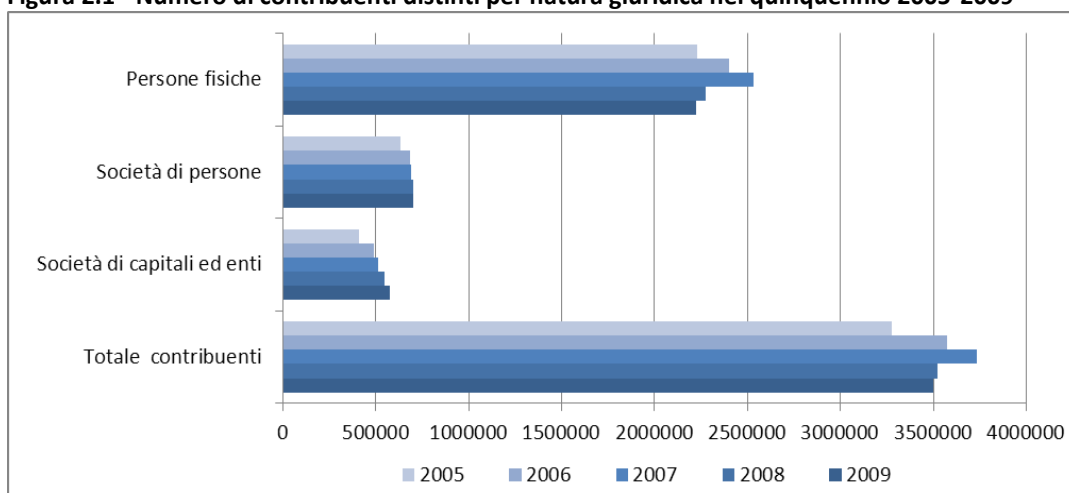


Figura 2.2 - Numero di contribuenti distinti per area geografica nel quinquennio 2005-2009

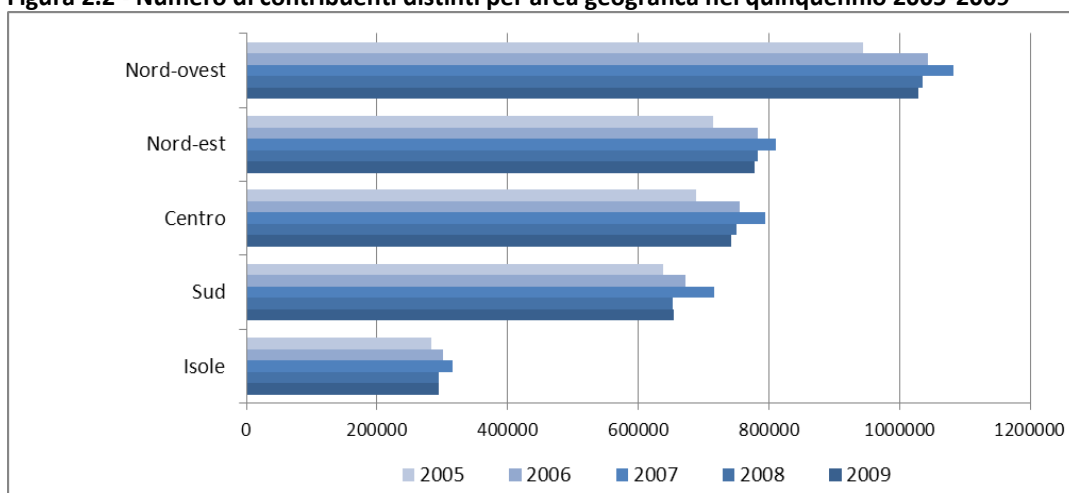
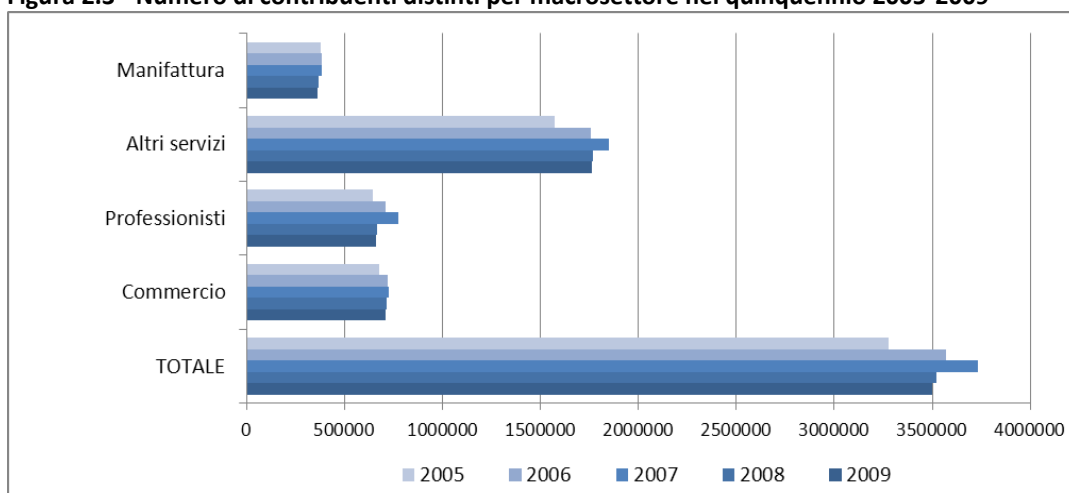


Figura 2.3 - Numero di contribuenti distinti per macrosettore nel quinquennio 2005-2009



2.3.3 INPS: Analisi delle caratteristiche dei contribuenti

Nelle Tavole allegate al presente capitolo sono evidenziati i dati relativi al numero delle principali categorie di contribuenti tenute al versamento dei contributi. Le aziende non agricole che assumono personale dipendente, soggette agli obblighi contributivi con l'INPS sono state, nel 2009, complessivamente 1.305.458, come si desume dalla Tavola A2.1.1. A livello territoriale il maggior numero di aziende sono presenti in Lombardia (237.304), alla quale fa seguito il Lazio (121.233), il Veneto (119.586) e l'Emilia-Romagna (104.389). Dalla medesima Tavola è possibile evidenziare che il maggior numero di aziende occupa meno di 15 dipendenti (1.208.337), mentre le aziende con più di 30 dipendenti sono 45.277. Tali aziende sono inquadrare, ai fini contributivi, nei settori di attività previsti dall'art. 49 della legge n.88/1989: industria, artigianato, agricoltura, credito, terziario, amministrazioni dello stato, enti pubblici.

Come è possibile osservare dalla Tavola A2.1.2, la maggior quantità di azienda è collocata nel commercio (290.923), al quale segue l'industria manifatturiera (249.914). Deve comunque essere segnalata l'attività di costruzioni con 186.283 imprese, l'attività di alberghi e ristoranti con 126.963 e le attività immobiliari con 173.611 imprese.

Le aziende che occupano manodopera agricola tenute al versamento dei contributi sono 120.359, come risulta dalla Tavola A2.1.3. La distribuzione territoriale delle aziende agricole si concentra nelle regioni del Mezzogiorno (Puglia, Sicilia, Calabria e Campania), ma un consistente numero di aziende agricole sono situate anche in Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto e Lazio. Per quanto riguarda la dimensione occupazionale, circa la metà delle aziende (56.285) occupa un solo dipendente, mentre soltanto 33 aziende occupano più di 500 dipendenti.

Come risulta dalla Tavola A2.1.4, il numero medio annuo dei lavoratori domestici, nell'anno 2008, è stato 527.060, con la quantità maggior in Lombardia (92.078) seguita dal Lazio (89.528) e dal Piemonte (47.853). Dalla medesima tavola è possibile evidenziare che le classi di età nelle quali si concentrano i lavoratori domestici sono quelle dai 45 ai 49 anni (90.735) e dai 40 ai 44 anni (85.846).

La Tavola A2.1.5 riporta il numero totale degli iscritti pari a 966.243, suddivisi in 786.840 collaboratori e 179.403 professionisti. Anche in questo caso la concentrazione del maggior numero si trova in Lombardia (235.750), seguita dal Lazio (151.671).

La Tavola A2.1.6 rileva, per l'anno 2009, il numero totale degli artigiani, pari a 1.890.238, suddivisi per regione. Anche nel caso degli artigiani il numero maggiore di iscritti si concentra in Lombardia (356.908), dopo la quale si trovano il Veneto (199.691) e l'Emilia-Romagna (198.238).

La Tavola A2.1.7 evidenzia, per l'anno 2009, il numero totale dei commercianti, pari a 2.080.199, suddivisi per regione. I commercianti hanno la maggior concentrazione in Lombardia (323.998), seguita da Campania (184.106) e Veneto (182.114).

La Tavola A2.1.8 evidenzia il numero totale dei lavoratori autonomi agricoli per il 2009, pari a 476.066. I lavoratori autonomi agricoli risultano suddivisi in coltivatori diretti (454.173), coloni e mezzadri (886) e imprenditori agricoli professionali (21.008). La suddivisione territoriale vede al primo posto il Piemonte (55.367), seguito da Emilia-Romagna (50.465) e da Veneto (49.992).

Le imprese sono state ricavate, in prima battuta, aggregando le posizioni assicurative per codice fiscale e considerando come matricola di riferimento per la creazione della variabile "regione di versamento dei contributi" la matricola che a parità di codice fiscale risulta avere la media annua dei dipendenti più alta.

Poiché la corretta ricostruzione dell'impresa (vedi banca dati imprese) prevede un'aggregazione delle aziende multiple per codice gruppo, variabile di cui non si dispone nel datawarehouse, il numero delle imprese sopra ottenuto è stato decurtato di 200.000 unità riproporzionando i "tagli" in base alla percentuale di ogni singola cella (incrocio regione e dimensione) rispetto al totale. La variabile Ateco 2002 è stata ottenuta trascodificando la variabile Ateco91 presente nell'archivio anagrafico aziendale. La modalità fittizia "X" è stata assegnata a tutti quegli Ateco 91 "missing" per cui non è stato possibile assegnare una corrispondenza nella nuova classificazione Ateco 2002.

2.3.4 INAIL: Analisi delle caratteristiche dei contribuenti

Il datore di lavoro che inizia un'attività tutelata è tenuto a presentare all'Inail la Denuncia di esercizio, con conseguente costituzione di un rapporto assicurativo mediante l'apertura di una Posizione assicurativa. Sulla base delle informazioni riportate nella denuncia di esercizio, l'Inail classifica la posizione assicurativa con una o più voci di lavorazione di cui alla tariffa premi; l'attuale tariffa dei premi è stata approvata con il D.M. 12 dicembre 2000. Qualora un datore di lavoro effettui più lavorazioni non omogenee o indipendenti l'una dall'altra, devono essere aperte tante posizioni assicurative quante sono le suddette lavorazioni.

Nella banca dati dell'Inail (sito www.inail.it – Statistiche - Banca dati statistica – Aziende), sono considerate tutte le posizioni assicurative relative a datori di lavoro che hanno svolto attività nei cinque anni precedenti. Le aziende sono classificate in aziende artigiane e aziende non artigiane. Le aziende artigiane sono quelle in possesso dei requisiti di cui agli articoli 2 (imprenditore artigiano), 3 (definizione di impresa artigiana) e 4 (limiti dimensionali) della Legge quadro per l'artigianato (legge 8 agosto 1985, n. 443).

Come si evince dal prospetto allegato (Tavola A2.2.1), le aziende industriali tenute al versamento dei premi e dei contributi, in forza dei rapporti assicurativi instaurati con l'Inail, nel 2009, sono state complessivamente 3.869.740, di cui 1.611.120 artigiane e 2.258.620 non artigiane.

A livello territoriale, le regioni in cui è presente il maggior numero di aziende sono: la Lombardia (707.853), seguita dal Veneto (n. 357.387), dall'Emilia-Romagna (338.393) e dal Lazio (336.330).

Dalla tavola A.2.2.2 in allegato "Aziende artigiane per regione e classe di addetti", si può rilevare che, a fronte di un totale di 1.611.120 aziende, più di un milione operano senza dipendenti, mentre solamente 112 occupano più di 30 addetti.

"Le aziende non artigiane per classe di addetti", come si evince dalla Tavola A2.2.3 allegata, sono complessivamente 2.258.620, di cui 2.141.185 occupano fino a 15 dipendenti.

Il maggior numero di tali imprese si concentra in Lombardia: 409.994, di cui 1.121 occupano più di 250 dipendenti. Seguono il Lazio, con 226.698 imprese e il Veneto con 200.253.

Con riferimento al settore economico, dalla tavola A2.2.4allegata, si può rilevare il maggior numero di aziende nel settore del Commercio (868.656), seguito dalle Costruzioni (822.779) e dal Manifatturiero (684.200).

Si evince, altresì, che le aziende del settore Agrindustria sono 34.829. In tale settore sono rilevate le aziende che esercitano attività che soggiacciono alla tutela propria dell'Industria e, quindi, sono tenute ad istituire il rapporto assicurativo con l'Inail, mentre per le lavorazioni agricole che rientrano nell'esercizio dell'Agricoltura il rapporto assicurativo è gestito dall'Inps che, come già precisato, riscuote anche i contributi assicurativi per conto dell'INAIL.

Rientrano nella tutela industriale:

- le cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti propri o dei loro soci;
- le lavorazioni meccanico-agricole eseguite esclusivamente ovvero prevalentemente per conto terzi;
- gli agriturismi se la loro attività è assolutamente indipendente dall'attività dell'azienda agricola;
- i lavori forestali, da intendersi come coltivazione dei boschi, piantagioni, taglio e trasporto delle piante, carbonizzazione ecc.;
- i frantoi se gestiscono soltanto olive lavorate per conto terzi o acquistate da terzi ovvero olive prodotte nel fondo del gestore, ovvero olive lavorate per conto terzi o acquistate da terzi, quando la potenzialità e l'organizzazione produttiva del frantoio non trovi normale rispondenza nella quantità di olive prodotte dal gestore.

ALLEGATI AL CAPITOLO 2

Tavola A2.1.1 – Imprese per settore di attività economica e tipologia - Anno 2009

SEZIONI E SOTTOSEZIONI ATECO 2002		Numero imprese
A	AGRINDUSTRIA	9.577
B	PESCA	2.962
CA	ESTRAZIONE MINERALI ENERGETICI	106
CB	ESTRAZIONE MINERALI NON ENERGETICI	1.983
C	TOTALE ESTRAZIONE DI MINERALI	2.089
DA	INDUSTRIA ALIMENTARE	41.781
DB	INDUSTRIA TESSILE	26.702
DC	INDUSTRIA CONCIARIA	9.422
DD	INDUSTRIA LEGNO	14.180
DE	INDUSTRIA CARTA	14.171
DF	INDUSTRIA PETROLIO	331
DG	INDUSTRIA CHIMICA	4.327
DH	INDUSTRIA GOMMA	7.277
DI	INDUSTRIA TRASFORMAZIONE	12.530
DJ	INDUSTRIA METALLURGICA	54.501
DK	INDUSTRIA MECCANICA	19.320
DL	INDUSTRIA ELETTRICA	22.043
DM	INDUSTRIA FABBRICAZIONE MEZZI DI TRASPORTO	4.505
DN	ALTRE INDUSTRIE MANIFATTURIERE	18.824
D	TOTALE INDUSTRIA MANIFATTURIERA	249.914
E	ENERGIA ELETTRICA, GAS E ACQUA	1.115
F	COSTRUZIONI	186.283
G0	COMMERCIO RIPARAZIONI AUTO	54.015
G1	COMMERCIO ALL'INGROSSO	73.968
G2	COMMERCIO AL DETTAGLIO	162.939
G	TOTALE COMMERCIO	290.923
H	ALBERGHI E RISTORANTI	126.963
I	TRASPORTI, MAGAZINAGGIO E COMUNICAZIONI	46.388
J	ATTIVITÀ FINANZIARIE	20.507
K	ATTIVITÀ IMMOBILIARI	173.611
L	AMMINISTRAZIONE PUBBLICA	4.911
M	ISTRUZIONE	19.643
N	SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE	55.373
O	ALTRI SERVIZI PUBBLICI, SOCIALI E PERSONALI	82.873
Q	ORGANIZZAZIONI ED ORGANISMI EXTRATERRITORIALI	30.010
X	NON RIPARTIBILE	2.317
TOTALE		1.305.458

Tavola A2.1.2 –Imprese per regione di versamento dei contributi e classe di addetti - Anno 2009

REGIONI	Classe dimensionale			
	1-15	16-30	Oltre 30	TOTALE
Piemonte	85.639	3.595	3.601	92.836
Valle d'Aosta	3.276	104	95	3.475
Lombardia	215.201	10.848	11.255	237.304
Liguria	35.748	1.177	970	37.895
Bolzano	12.806	752	562	14.120
Trento	12.110	668	551	13.329
Veneto	108.124	6.201	5.261	119.586
Friuli Venezia Giulia	24.529	1.230	1.133	26.893
Emilia Romagna	94.827	5.021	4.541	104.389
Toscana	89.536	3.730	2.776	96.041
Umbria	19.635	881	659	21.174
Marche	36.619	1.927	1.409	39.955
Lazio	113.718	3.859	3.656	121.233
Abruzzo	27.438	1.121	839	29.399
Molise	5.743	205	134	6.081
Campania	91.922	3.273	2.589	97.784
Puglia	73.208	2.426	1.672	77.306
Basilicata	9.664	350	262	10.276
Calabria	30.263	830	616	31.708
Sicilia	84.822	2.559	1.938	89.319
Sardegna	33.508	1.088	759	35.355
Italia	1.208.337	51.844	45.277	1.305.458

Fonte: INPS: archivio dei Dm10 aziendali Aggiornamento: Aprile 2011

Tavola A2.1.3 – Aziende che occupano manodopera agricola per regione e classe dimensionale - Anno 2009

Regione	Classe dimensionale										Totale
	1	2	3-5	6-9	10- 19	20-49	50-99	100-199	200-499	500+	
Piemonte	2.157	913	934	342	189	80	14	7	0	.	4.636
Valle d'Aosta	119	50	49	15	6	4	1	0	0	1	246
Lombardia	3.089	1.532	1.707	666	383	138	23	8	3	0	7.549
Trentino A. Adige	1.066	531	691	329	193	72	35	11	3	1	2.932
Veneto	2.008	980	1.199	514	333	179	30	10	4	1	5.258
Friuli V. Giulia	451	260	345	145	104	40	5	3	.	.	1.353
Liguria	570	247	230	78	49	15	0	.	.	.	1.190
Emilia Romagna	2.903	1.566	1.989	830	501	206	53	28	15	9	8.098
Toscana	2.224	1.180	1.482	648	449	198	37	10	6	.	6.234
Umbria	723	345	391	166	101	39	10	9	.	.	1.784
Marche	721	338	417	156	103	37	9	4	0	2	1.787
Lazio	2.408	972	1.043	426	250	105	24	6	3	.	5.236
Abruzzo	575	273	302	140	104	62	11	4	1	1	1.473
Molise	236	93	125	46	35	10	1	2	.	1	548
Campania	5.717	2.019	1.772	588	382	179	48	28	15	0	10.748
Puglia	8.192	3.409	3.890	1.743	1.165	594	143	53	14	3	19.207
Basilicata	1.020	400	496	239	183	89	19	11	7	0	2.464
Calabria	10.235	2.975	2.305	874	585	277	78	28	16	3	17.376
Sicilia	9.580	3.589	3.239	1.092	679	350	103	39	10	9	18.689
Sardegna	2.288	537	420	149	102	44	6	3	1	4	3.553
Totale	56.285	22.209	23.025	9.182	5.897	2.718	648	264	98	33	120.359

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Tavola A2.1.4 – Lavoratori domestici contribuenti (numero medio annuo) – Anno 2008

REGIONE	Classi di età												Totale
	<19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65+	n.d.	
Abruzzo	33	267	491	693	988	1.308	1.508	1.364	939	238	83	1	7.910
Basilicata	5	74	141	177	241	328	349	334	169	59	14		1.888
Calabria	56	432	744	995	1.163	1.345	1.435	1.279	681	202	56	2	8.389
Campania	82	858	1.947	2.967	4.066	4.745	5.813	4.834	2.792	950	177	6	29.236
Emilia R	101	1.529	3.202	4.540	5.407	6.654	8.055	7.911	5.530	1.958	607	11	45.502
Friuli V G	30	342	624	842	1.015	1.280	1.512	1.554	1.227	503	157		9.086
Lazio	233	3.813	7.762	11.323	13.986	14.980	14.471	12.085	7.291	2.768	802	16	89.528
Liguria	63	682	1.521	2.323	2.880	3.297	3.283	2.728	1.917	742	271	1	19.705
Lombardia	172	2.976	7.208	10.952	13.539	15.717	15.672	13.280	8.824	2.913	814	13	92.078
Marche	40	490	1.038	1.332	1.678	2.141	2.496	2.419	1.633	547	218	4	14.034
Molise	6	56	92	104	179	193	250	227	142	45	12		1.305
Piemonte	144	2.124	4.059	5.702	7.082	7.988	7.995	6.836	4.235	1.299	391		47.853
Puglia	45	474	1.033	1.442	1.865	2.380	2.410	1.831	1.063	349	54	1	12.946
Sardegna	118	938	1.847	2.546	2.875	2.984	2.872	2.257	1.382	467	94	2	18.381
Sicilia	87	1.054	2.019	2.632	3.319	3.802	3.729	2.908	1.688	592	116	1	21.946
Toscana	111	1.619	3.353	4.763	6.013	7.178	7.687	7.197	4.771	1.795	670	3	45.159
Trentino	26	223	340	506	658	957	1.110	1.117	781	254	91	1	6.063
Umbria	49	502	980	1.365	1.832	2.145	2.374	2.082	1.282	443	144	1	13.196
Val d'Aosta	1	51	62	94	131	156	187	178	106	43	15		1.023
Veneto	114	1.652	3.551	4.585	5.332	6.271	7.530	6.569	4.276	1.430	522	4	41.834
Italia	1.513	20.153	42.013	59.879	74.245	85.846	90.735	78.987	50.726	17.593	5.304	66	527.060

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Tavola A2.1.5 – Gestione separata: contribuenti* medi per tipologia e regione di contribuzione - Anno 2009

REGIONE	COLLABORATORI	PROFESSIONISTI	TOTALE
Piemonte	50.213	13.955	64.168
Valle d'Aosta	1.262	688	1.950
Lombardia	190.465	45.285	235.750
Trentino-Alto Adige	12.585	3.483	16.068
Veneto	69.080	15.261	84.340
Friuli-Venezia Giulia	19.056	4.146	23.202
Liguria	19.012	6.325	25.336
Emilia-Romagna	67.813	17.135	84.948
Toscana	63.610	13.765	77.376
Umbria	15.500	3.142	18.643
Marche	18.984	4.863	23.847
Lazio	128.956	22.715	151.671
Abruzzo	12.318	2.821	15.138
Molise	2.663	616	3.278
Campania	36.417	7.550	43.967
Puglia	24.210	6.281	30.490
Basilicata	3.303	1.015	4.318
Calabria	9.357	1.814	11.172
Sicilia	27.904	5.034	32.938
Sardegna	14.131	3.510	17.641
ITALIA	786.840	179.403	966.243

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

* Si definiscono contribuenti i lavoratori per i quali risulta effettuato almeno un versamento nell'anno. Essendo inoltre disponibile l'informazione, mese per mese, di chi tra i collaboratori contribuenti nell'anno ha ricevuto in quel dato mese un pagamento come compenso della propria attività, è possibile determinare il numero medio annuo dei collaboratori, pari alla somma del loro numero nei mesi diviso dodici.

Tavola A2.1.6 – Iscritti alla gestione artigiani – Anno 2009

Regioni/mese	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott	Nov	Dic	Media an
Piemonte	176545	177301	177843	178027	178308	178626	178678	178303	178732	178741	178598	178208	178159
Valle d'Aosta	5287	5300	5317	5357	5391	5411	5432	5424	5427	5429	5417	5387	5382
Lombardia	355443	356475	357348	357448	357680	357807	357204	356454	357247	357109	356707	355970	356908
Trentino Alto Adige	34497	34560	34619	34667	34729	34736	34779	34788	34807	34737	34684	34539	34679
Veneto	199369	199866	200135	200006	200034	200094	199856	199525	199824	199489	199231	198862	199691
Friuli Venezia Giulia	40080	40187	40247	40223	40235	40277	40229	40212	40265	40241	40209	40144	40212
Liguria	57273	57499	57713	57817	57933	58090	58102	58045	58166	58243	58199	58111	57933
Emilia Romagna	197648	198169	198554	198576	198680	198930	198678	198257	198402	198017	197711	197237	198238
Toscana	160054	160669	161174	161284	161441	161626	161504	161133	161532	161402	161390	161120	161194
Umbria	32984	33023	33053	33023	33051	33071	33044	32988	33043	33006	32964	32944	33016
Marche	73381	73518	73679	73689	73737	73795	73722	73649	73748	73663	73594	73524	73642
Lazio	120126	120543	121039	121223	121427	121696	121721	121576	121894	121959	122032	122015	121438
Abruzzo	43184	43332	43487	43517	43602	43669	43682	43705	43879	43914	43891	43870	43644
Molise	9342	9366	9390	9386	9389	9396	9410	9409	9438	9435	9421	9415	9400
Campania	82280	82544	82770	82887	83009	83059	83036	82947	83102	83085	83014	82941	82890
Puglia	91366	91682	92030	92122	92348	92535	92620	92587	92860	92782	92844	92797	92381
Basilicata	14061	14101	14141	14166	14200	14208	14207	14196	14235	14225	14235	14231	14184
Calabria	41277	41418	41555	41592	41675	41749	41754	41749	41873	41903	41871	41840	41688
Sicilia	94292	94588	94882	94929	95115	95204	95203	95122	95319	95355	95374	95355	95062
Sardegna	50022	50187	50349	50404	50530	50645	50651	50592	50680	50683	50665	50580	50499
Totale	1878511	1884328	1889325	1890343	1892514	1894624	1893512	1890661	1894473	1893418	1892051	1889090	1890238

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Tavola A2.1.7 – Iscritti alla gestione commercianti – Anno 2009

Regione/mese	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre	Media annua
Piemonte	172.141	172.771	173.513	173.676	174.057	174.412	174.535	174.303	174.919	175.170	175.442	175.434	174.198
Valle d'Aosta	5.870	5.886	5.896	5.886	5.869	5.881	5.908	5.903	5.891	5.875	5.870	5.890	5.885
Lombardia	321.005	322.174	323.227	323.682	324.341	324.924	323.997	323.501	324.724	325.157	325.607	325.636	323.998
Trentino Alto Adige	42.876	42.938	43.062	42.988	43.018	43.098	43.171	43.214	43.232	43.134	43.111	43.111	43.079
Veneto	180.048	180.660	181.301	181.625	182.056	182.490	182.725	182.754	182.983	182.809	182.956	182.962	182.114
Friuli Venezia Giulia	38.671	38.742	38.841	38.904	39.000	39.053	39.050	39.000	39.041	39.031	39.012	39.037	38.949
Liguria	70.460	70.595	70.878	71.103	71.338	71.516	71.669	71.593	71.649	71.376	71.323	71.276	71.231
Emilia Romagna	168.194	168.635	169.258	170.166	170.899	172.312	172.660	172.635	171.916	170.701	170.663	170.647	170.724
Toscana	157.857	158.297	158.836	159.340	159.724	160.187	160.391	160.158	160.489	160.302	160.357	160.310	159.687
Umbria	32.852	32.930	32.998	33.079	33.124	33.219	33.234	33.233	33.324	33.363	33.357	33.408	33.177
Marche	59.857	59.981	60.192	60.286	60.481	60.759	60.825	60.842	60.872	60.741	60.775	60.853	60.539
Lazio	174.506	175.074	175.711	176.032	176.451	176.882	177.178	176.953	177.527	177.775	177.922	177.992	176.667
Abruzzo	46.939	47.050	47.226	47.285	47.418	47.564	47.673	47.673	47.790	47.835	47.864	47.893	47.518
Molise	10.250	10.258	10.296	10.315	10.346	10.395	10.426	10.415	10.436	10.416	10.422	10.448	10.369
Campania	181.277	181.982	182.849	183.296	183.750	184.280	184.617	184.490	185.279	185.514	185.896	186.039	184.106
Puglia	126.461	126.890	127.368	127.566	127.923	128.271	128.495	128.463	128.801	128.840	128.947	129.040	128.089
Basilicata	16.852	16.868	16.925	16.966	16.994	17.019	17.070	17.080	17.118	17.113	17.125	17.142	17.023
Calabria	61.108	61.310	61.504	61.672	61.868	62.108	62.325	62.330	62.480	62.513	62.627	62.707	62.046
Sicilia	135.585	135.990	136.567	136.928	137.250	137.638	137.870	137.877	138.277	138.533	138.835	138.858	137.517
Sardegna	52.452	52.620	52.835	52.977	53.186	53.393	53.503	53.547	53.676	53.686	53.741	53.798	53.285
Totale	2.055.261	2.061.651	2.069.283	2.073.772	2.079.093	2.085.401	2.087.322	2.085.964	2.090.424	2.089.884	2.091.852	2.092.481	2.080.199

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Tavola A2.1.8 – Lavoratori agricoli autonomi - Anno 2009 (numero medio)

REGIONI	Coltivatori Diretti	Coloni e Mezzadri	Imprenditori Agricoli Professionali	TOTALE
Piemonte	54.599	17	751	55.367
Valle d'Aosta	1.764	.	2	1.766
Lombardia	45.562	23	1.385	46.971
Trentino Alto Adige	28.129	35	80	28.245
Veneto	48.899	29	1.063	49.992
Friuli V. Giulia	9.120	6	254	9.380
Liguria	9.954	4	96	10.054
Emilia Romagna	48.876	124	1.466	50.465
Toscana	28.609	91	1.900	30.599
Umbria	8.147	15	545	8.707
Marche	17.083	78	914	18.075
Lazio	25.007	51	897	25.955
Abruzzo	15.519	101	319	15.939
Molise	7.552	19	138	7.709
Campania	28.355	65	1.206	29.627
Puglia	21.461	11	2.435	23.906
Basilicata	8.288	10	675	8.973
Calabria	4.592	26	2.634	7.252
Sicilia	20.827	86	3.842	24.755
Sardegna	21.831	95	405	22.332
Totale	454.173	886	21.008	476.066

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale da Banche dati statistiche e Osservatorio sul mondo agricolo

Tavola A2.2.1 – Aziende in Italia per Regione e tipologia - Anno 2009

Regioni	Artigiane	Non artigiane	Totale
Piemonte	153.750	162.911	316.661
Valle d'Aosta	4.796	6.112	10.908
Lombardia	297.859	409.994	707.853
Liguria	50.711	67.942	118.653
Bolzano	12.516	23.051	35.567
Trento	15.199	22.710	37.909
Trentino Alto Adige	27.715	45.761	73.476
Veneto	157.134	200.253	357.387
Friuli v. G.	33.005	47.421	80.426
Emilia Romagna	158.724	179.669	338.393
Toscana	134.024	164.538	298.562
Umbria	27.479	37.133	64.612
Marche	55.169	64.670	119.839
Lazio	109.632	226.698	336.330
Abruzzo	38.094	55.365	93.459
Molise	8.634	12.296	20.930
Campania	78.876	177.101	255.977
Puglia	84.952	118.238	203.190
Basilicata	12.648	19.859	32.507
Calabria	40.567	56.859	97.426
Sicilia	93.188	148.525	241.713
Sardegna	44.163	57.275	101.438
Italia	1.611.120	2.258.620	3.869.740

Nota: Nei settori della pesca e dei trasporti non si è tenuto conto degli associati di cooperative di pescatori e facchini

Fonte: Inail

Tavola A2.2.2– Aziende artigiane in Italia per Regione e classe di addetti - Anno 2009

Province e Regioni	Senza Dipendenti	Con lavoratori dipendenti per classi di addetti				Totale
		1-15	16-30	Oltre 30	Totale	
Piemonte	115.444	38.146	156	4	38.306	153.750
Valle d'Aosta	3.593	1.202	1	-	1.203	4.796
Lombardia	211.203	86.324	317	15	86.656	297.859
Liguria	37.436	13.208	64	3	13.275	50.711
Bolzano	7.945	4.518	47	6	4.571	12.516
Trento	10.123	5.055	20	1	5.076	15.199
Trentino Alto Adige	18.068	9.573	67	7	9.647	27.715
Veneto	105.859	51.021	251	3	51.275	157.134
Friuli v. G.	22.854	10.080	69	2	10.151	33.005
Emilia Romagna	115.667	42.850	200	7	43.057	158.724
Toscana	93.732	40.104	179	9	40.292	134.024
Umbria	18.374	9.045	55	5	9.105	27.479
Marche	36.106	18.951	102	10	19.063	55.169
Lazio	81.032	28.526	71	3	28.600	109.632
Abruzzo	26.186	11.851	49	8	11.908	38.094
Molise	5.988	2.630	14	2	2.646	8.634
Campania	56.351	22.470	48	7	22.525	78.876
Puglia	57.599	27.263	76	14	27.353	84.952
Basilicata	8.597	4.034	15	2	4.051	12.648
Calabria	29.391	11.146	27	3	11.176	40.567
Sicilia	66.986	26.115	81	6	26.202	93.188
Sardegna	29.782	14.332	47	2	14.381	44.163
Italia	1.140.248	468.871	1.889	112	470.872	1.611.120

Nota: La tavola non comprende i dati relativi agli apprendisti e agli associati di cooperative di pescatori e facchini

Fonte: Inail

Tavola A2.2.3– Aziende non artigiane in Italia per Regione e classe di addetti

Province e Regioni	Classi di Addetti					Totale
	1-15	16-30	31-100	101-250	Oltre 250	
Piemonte	153.393	4.981	3.364	770	403	162.911
Valle d'Aosta	5.834	140	96	30	12	6.112
Lombardia	380.998	15.220	10.376	2.279	1.121	409.994
Liguria	65.211	1.505	922	181	123	67.942
Bolzano	21.426	912	561	109	43	23.051
Trento	21.353	707	493	107	50	22.710
Trentino Alto Adige	42.779	1.619	1.054	216	93	45.761
Veneto	187.237	7.170	4.595	879	372	200.253
Friuli v. G.	44.489	1.549	1.035	236	112	47.421
Emilia Romagna	167.881	6.357	4.084	899	448	179.669
Toscana	156.776	4.524	2.541	460	237	164.538
Umbria	35.426	909	614	121	63	37.133
Marche	61.385	1.857	1.127	209	92	64.670
Lazio	215.943	5.698	3.542	875	640	226.698
Abruzzo	53.160	1.257	706	172	70	55.365
Molise	11.899	214	147	26	10	12.296
Campania	171.261	3.262	1.935	418	225	177.101
Puglia	114.249	2.309	1.302	239	139	118.238
Basilicata	19.184	357	239	51	28	19.859
Calabria	55.261	902	518	116	62	56.859
Sicilia	143.662	2.496	1.755	367	245	148.525
Sardegna	55.157	1.234	665	141	78	57.275
Italia	2.141.185	63.560	40.617	8.685	4.573	2.258.620

Nota: La tavola non comprende i dati relativi agli apprendisti e agli associati di cooperative di pescatori e facchini

Fonte: Inail

Tavola A2.2.4 – Aziende in Italia per settore d'attività e tipologia - Anno 2009

Settori di Attività Economica	Artigiane	Non Artigiane	Totale
A AGRINDUSTRIA (DA)	16.494	18.335	34.829
B PESCA	-	760	760
C ESTRAZ.MINERALI	1.058	4.025	5.083
DA IND. ALIMENTARE	66.991	29.407	96.398
DB IND. TESSILE	48.592	27.269	75.861
DC IND. CONCIARIA	14.023	9.266	23.289
DD IND. LEGNO	38.672	10.656	49.328
DE IND. CARTA	16.381	19.986	36.367
DF IND. PETROLIO	25	980	1.005
DG IND. CHIMICA	1.800	8.667	10.467
DH IND. GOMMA	6.093	11.774	17.867
DI IND.PR. MINER. NON MET.	19.309	17.036	36.345
DJ IND. METALLI	83.446	53.372	136.818
DK IND. MECCANICA	27.426	32.531	59.957
DL IND. ELETTRICA	39.429	24.629	64.058
DM IND.MEZZI TRAS.	5.405	7.609	13.014
DN ALTRE INDUSTRIE	43.024	20.402	63.426
* D TOT.IND.MANIF.	410.616	273.584	684.200
E ELETTR. GAS ACQUA	-	5.739	5.739
F COSTRUZIONI	631.128	191.651	822.779
G50 COMM. RIP. AUTO	95.168	69.343	164.511
G51 COMM. INGROSSO	8.065	219.964	228.029
G52 COMM. DETTAGLIO	48.533	427.583	476.116
* G TOT. COMMERCIO	151.766	716.890	868.656
H ALBERG. E RIST.	23.615	264.253	287.868
I TRASPORTI	116.400	75.316	191.716
J INTERM. FINANZ.	-	40.662	40.662
K ATT.IMMOBILIARI	84.821	405.168	489.989
L PUBBLICA AMMIN.	-	21.953	21.953
M ISTRUZIONE	-	29.110	29.110
N SANITA'	-	87.189	87.189
O SERV. PUBBLICI	169.719	123.663	293.382
X ATT. NON DETER.	5.503	322	5.825
TOTALE	1.611.120	2.258.620	3.869.740

Fonte: Inail

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

3.1 Relazioni esistenti tra economia sommersa ed evasione fiscale

3.1.1 Economia sommersa e Tax Gap

Il termine “economia non osservata” (o altre espressioni come economia sommersa, in nero, ecc.¹) è a volte usato intercambiabilmente, o confuso, con il termine “disavanzo fiscale”, “evasione fiscale” o semplicemente “non adempimento fiscale”. L’associazione si fonda sul presupposto in base al quale il sommerso “economico”² è quella parte di valore aggiunto, e quindi di PIL, intenzionalmente non dichiarata al fisco al fine di eludere gli obblighi fiscali. Analogamente il valore aggiunto rappresenta la misura del reddito prodotto in un Paese e, quindi, costituisce una misura della base imponibile assoggettata a tassazione.

Quest’ultima affermazione, nell’ambito di sistemi fiscali complessi come quelli delle moderne economie sviluppate, non è completamente verificata; il valore aggiunto sommerso non rappresenta compiutamente le basi imponibili evase. Vi sono comportamenti, infatti, che riducono la base imponibile ma che, per definizione, non sono inclusi nelle stime del Pil “sommerso”: si pensi, ad esempio, alle deduzioni fiscali chieste in misura non spettante.

Le differenze appaiono maggiormente evidenti se si focalizza l’attenzione sui mancati versamenti derivanti dai non corretti adempimenti fiscali, ovvero sulla *non-compliance*, misurata tramite il *tax gap*. Quest’ultimo è costituito dalla differenza tra la raccolta “potenziale”, ovvero ciò che dovrebbero versare i contribuenti in ottemperanza alla legislazione vigente, e la raccolta effettiva, vale a dire quanto viene effettivamente versato³

Per transitare dal valore aggiunto sommerso al *tax gap* è necessario considerare le seguenti differenze tra:

1. il valore aggiunto fiscale e le basi imponibili;
2. la mancata dichiarazione della base e il non versamento dell’imposta.

Inoltre, occorre considerare le componenti del *tax gap* che non sono riconducibili a comportamenti “intenzionalmente” evasivi, quali i mancati versamenti dovuti a⁴:

- a) errori nell’interpretazione delle norme;
- b) crisi di liquidità.

Le componenti a) e b) non sono incluse nell’economia sommersa, in quanto non rientrano nella definizione di somme intenzionalmente occultate per ridurre il carico fiscale ma concorrono alla determinazione del *tax gap*.

Nel prossimo paragrafo si analizza il rapporto esistente tra economia sommersa e basi non dichiarate, il paragrafo 3.1.3 è dedicato all’illustrazione delle caratteristiche del *tax gap* e, infine, si effettua una breve disamina delle principali determinanti *tax gap* stesso.

¹ Per una tassonomia si rimanda a OECD (2002).

² Per la distinzione tra il sommerso economico e le altre tipologie di sommerso si rimanda al capitolo 1 del presente rapporto.

³ Das-Gupta, Mookherjee (2000), OECD (2008), Reckon (2009), HM Revenue & Customs (2010).

⁴ Per avere un’idea della rilevanze di queste due componenti si rinvia al paragrafo 4.2.1.

3.1.2 Rapporto tra economia sommersa e basi imponibili non dichiarate

Con riferimento al concetto di “rappresentazione esauriente del PIL”, che implica l’imputazione nello stesso del valore aggiunto del sommerso economico - inteso come “l’attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all’osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva” (Istat 2010) - si evince come il sommerso sia logicamente collegato alla parte del *tax gap* occultato intenzionalmente, cioè all’evasione fiscale in “senso stretto”.

Per meglio comprendere la dinamica del fenomeno in esame, non si può prescindere dall’effettuare analisi delle diverse modalità, contemplate dall’Istat, attraverso cui un’impresa può frodare il fisco⁵:

- a) sotto-dichiarazione del fatturato: si opera dichiarando correttamente gli acquisti dei fattori produttivi a fronte di un volume di fatturato dichiarato inferiore a quello effettivo;
- b) sovra-dichiarazione dei costi: si effettua una registrazione dei costi superiore rispetto a quella veritiera a fronte di una dichiarazione reale del fatturato;
- c) occultamento dell’intera filiera produttiva: si celano al fisco tutte fasi della produzione, da quella di approvvigionamento a quella di vendita.

La precedente scomposizione logica, implica che la tipologia a) abbia effetto unicamente sul fatturato, la b) unicamente sui costi e la c) sia sul fatturato che sui costi. In particolare, la componente c) è stimata tramite il lavoro sommerso, ovvero si imputa al lavoratore in nero la quota di fatturato prodotta ed anche i costi intermedi sostenuti per realizzare tale fatturato. In altre parole, si formula l’ipotesi che quando si occulta la forza lavoro non vengano dichiarati né i costi né i ricavi che afferiscono a tale componente, si pone in essere, cioè, un comportamento coerente con l’intento di celare la frode sottostante.

Nella stima del sommerso sono inclusi solo ed unicamente i flussi di produzione di beni e servizi senza alcuna considerazione degli aspetti di natura patrimoniale, che sono invece presenti nella generazione di base imponibile. In sintesi, il sommerso economico si riferisce alle operazioni del conto profitti e perdite ma non considera lo Stato Patrimoniale; dalle variazioni di quest’ultimo possono emergere mancati versamenti per l’erario.

Per fare chiarezza su queste fattispecie sarebbe utile analizzare come alcune tipologie di frode, aventi per oggetto movimenti di capitali, impattano sulla Contabilità Nazionale. I risultati dell’attività ispettiva dell’Agenzia delle Entrate possono essere di ausilio per tale finalità. A titolo esemplificativo si citano alcuni casi⁶:

- ✓ Illecita esportazione di capitali all'estero: un imprenditore esporta oltre 10 milioni di euro negli Stati Uniti; tali fondi sono destinati a finanziare una società estera, controllata da una *holding* italiana di cui l'imprenditore è l'unico socio. I fondi rientrano poi in Italia sotto forma di prestito infruttifero di interessi concesso dalla Ltd. estera per finanziare un'altra società del gruppo con sede in Italia, la quale versa in uno stato di crisi finanziaria. In questo modo nessuno dichiara interessi attivi, mentre la società statunitense può dedurre una grossa fetta di quelli passivi abbattendo le imposte da pagare negli Stati Uniti;

⁵ Pascarella, Pisani (2000).

⁶ Alcune tipologie di frodi tipiche delle grandi imprese dovrebbe condurre anche ad approfondire gli aspetti delle stime del sommerso per classi dimensionali di impresa.

- ✓ Una società italiana crea una società estera o un *trust*, alla quale un socio della società madre cede le proprie azioni; il soggetto che subentra (*trust* o Ltd) esercita, pochi giorni dopo l'ingresso nella struttura sociale, il diritto di recesso - adducendo motivazioni il più delle volte generiche o poco credibili - e così ottiene una liquidazione; la società madre, a sua volta, deduce dal reddito imponibile il costo, artificiosamente creato, legato alla liquidazione delle azioni;
- ✓ Un'impresa evade il fisco su transazioni immobiliari per quasi 350.000 euro; l'anomalia riguarda la vendita di due fabbricati.

Se consideriamo il meccanismo di formazione del valore aggiunto al costo dei fattori, ovvero la remunerazione dei fattori produttivi (salari, stipendi, profitti, rendite ed interessi), è immediato notare come su ciascuna di queste poste si formino delle basi imponibili differenti: IVA, IRE, IRAP, IRES, e, quindi, molteplici tipologie di evasione fiscale. Per transitare dal valore aggiunto alle base imponibili è necessario svolgere un attento lavoro di omogeneizzazione delle definizioni e delle classificazione, in particolare con riferimento:

1. al campo di applicazione del tributo; ad esempio non tutti i soggetti che generano valore aggiunto ai fini della contabilità nazionale sono tenuti al pagamento dell'IVA;
2. alla definizione di base imponibile: sempre nel caso dell'IVA, il valore aggiunto fiscale differisce sostanzialmente da quello di contabilità nazionale.

Questa opera di armonizzazione porta anche a verificare se tra il sommerso e la base evasa esistano fenomeni di sovrapposizione, additivi o sostitutivi.

Oltre a problemi di carattere definitorio, la stima del sommerso dell'Istat potrebbe essere migliorata per quel che comporta la componente relativa al commercio estero, che, negli anni più recenti è stata caratterizzata da differenti tipologie di frode (le cosiddette frodi carosello⁷). Due esempi possono contribuire a chiarire il problema:

- ✓ è stata scoperta una frode fiscale in relazione a un'evasione dell'Iva, delle imposte dirette e dell'Irap. La frode fiscale accertata, veniva attuata mediante l'interposizione di società "cartiere" tra i fornitori comunitari e i clienti nazionali (reali destinatari della merce acquistata); le società interposte sono risultate inesistenti nella sede dichiarata e amministrate da prestanome;
- ✓ un autosalone importava automobili provenienti da paesi dell'Unione Europea tramite la mediazione di società di comodo, che effettuavano acquisti intracomunitari di autoveicoli senza presentare le relative dichiarazioni fiscali, per poi rivenderli a concessionari italiani.

In questo caso la contabilità ufficiale mostra una indebita imputazione di flussi al commercio estero a cui può corrispondere una sottostima delle merci vendute sul mercato interno. I comportamenti possono essere i più svariati e dar luogo non solo a problemi di allocazione tra mercato estero ed interno, ma anche a vere e proprie sotto-stime o sovra-stime dei flussi.

Un ulteriore elemento metodologico da approfondire relativamente alla stima del valore aggiunto sommerso è rappresentato dalla metodologia in base alla quale viene stimato l'input di lavoro irregolare nei dati di contabilità nazionale. Nella metodologia attuale possono sorgere problemi di stima a fronte di tipologie lavorative pagate parzialmente "in

⁷ Per una trattazione del fenomeno si rimanda a Fedeli, Forte (2008).

nero” (ad esempio, lo straordinario). Qualora questa fattispecie non fosse inclusa nel lavoro irregolare, si potrebbe riscontrare un problema di non corretta allocazione del sommerso tra costo del lavoro e reddito di impresa o anche una distorsione nella stima del sommerso⁸.

In conclusione, nonostante le molte diversità che si possono riscontrare tra le basi imponibili evase ed il sommerso, quest’ultimo mantiene comunque una sua validità poiché consente una rappresentazione macro-economica della realtà, affidandosi a grandezze quali il valore aggiunto, i consumi, gli investimenti etc. Si rendono necessari però ulteriori affinamenti per passare dal sommerso alle basi imponibili non dichiarate, che offrono, invece, una rappresentazione fiscale dell’evasione.

3.1.3 Relazione tra le basi non dichiarate ed i mancati flussi di imposta

Una volta individuate le basi imponibili potenziali, cioè comprensive di quelle dichiarate e non dichiarate, è necessario un’ulteriore analisi della normativa al fine di stimare i corrispondenti gettiti potenziali. Sottraendo a questi ultimi i gettiti effettivamente versati si ottiene la stima del *tax gap*. In questo passaggio si evidenzia il fatto che il *tax gap* non comprende unicamente la componente di evasione intenzionale, ma anche le altre due dovute a: meri errori di calcolo; crisi di liquidità che rendono impossibile la corresponsione di quanto dovuto all’erario.

I primi sono inclusi perché alla base potenziale si applica la legislazione teorica e, quindi, si assume implicitamente che nessun contribuente commetta errori nel pagamento delle imposte. La base potenziale, inoltre, è tratta dalle stime della contabilità che sono esaurienti anche dal punto di vista statistico, a cui, cioè sono state apportate tutte le opportune correzioni dovute ad errori di compilazione dei questionari o delle dichiarazioni fiscali.

I mancati versamenti per crisi di liquidità, inoltre, si registrano quando, a valle di un’attività economica realizzata in un determinato periodo, inclusa nel valore aggiunto, l’impresa non ha la disponibilità finanziaria per pagare le imposte.

Anche con riferimento alle somme evase intenzionalmente, il rapporto tra occultamento di base e mancati versamenti di imposta è complesso, nel senso che contempla molteplici fattispecie, quali:

1. mancato versamento corrispondente dovuto alla mancata dichiarazione della corrispondente base;
2. mancato versamento dovuto ad una corretta dichiarazione della corrispondente base;
3. difformità nei mancati versamenti a fronte di una stessa base imponibile occultata.

La seconda circostanza può essere esemplificata con riferimento al caso dell’IVA. Per ragioni di equità redistributiva, nel nostro ordinamento sono contemplate tre aliquote: al 4 per cento, al 10 per cento ed al 20 per cento. Questa differenziazione può consentire al contribuente che abbia intento ad evadere di applicare un’aliquota ridotta ad un bene che si

⁸ La prima fattispecie si ha quando il valore aggiunto è calcolato correttamente, in questo caso non considerare i salari pagati parzialmente in nero abbassa il monte salari e gonfia il reddito da capitale e impresa. Il non considerare i salari in nero potrebbe anche abbattere il costo del lavoro procapite utilizzato per rivalutare i redditi dell’indipendente e, quindi, produrre una sottostima del valore aggiunto.

trova in regime normale ottenendo quindi un risparmio in termini di imposta senza intaccare la dichiarazione della base.

Tra i tributi presenti nel nostro sistema fiscale, anche l'IRAP si può prestare ad un'evasione di imposta svincolata da evasione di base; infatti, in aggiunta alle differenziazioni territoriali (relative alla regione di produzione), sono previste anche agevolazioni in funzione del settore di attività economica; ne discende, in tal caso, la possibilità di imputare la produzione ad un settore dell'economia affine per poter beneficiare dei connessi sgravi in termini di imposta.

Il caso 3. può essere illustrato tramite il seguente schema nell'ipotesi di un valore aggiunto sommerso pari a 100 (determinato solo dalla presenza delle componenti di reddito su cui insiste la tassazione IRE). Si considerino due situazioni:

- situazione 1: interamente trattenuto dall'indipendente. Nell'ipotesi di un'aliquota IRE del 38 per cento, l'evasione sarà pari a €38;
- situazione 2: 80 all'indipendente, soggetto ad aliquota del 38 per cento, e 20 al dipendente (in nero), con aliquota al 23 per cento = evasione €35.

Nel caso dell'IRE, pertanto, gli aspetti distributivi possono influenzare l'entità del *tax gap*.

In aggiunta, il *gap* dell'imposta può differire a seconda delle caratteristiche del tributo. In proposito supponiamo che il valore aggiunto effettivo di un'impresa sia pari a 100, originato dalla differenza tra un fatturato di 200 e un ammontare di costi pari a 100. Supponiamo, inoltre, che l'impresa operi una sottodichiarazione del fatturato pari a 100, e una sovra dichiarazione dei costi che assumono un valore pari a 150, generando un valore aggiunto fittizio di -50 (Tavola 3.1).

Tavola 3.1 - Esempificazione del calcolo del tax gap nel caso dell'IRAP e dell'IVA.

AGGREGATI	Contabilità "dichiarata" ai fini fiscali	Contabilità "vera"	Gap
Fatturato	100	200	-100
Costi	150	100	+50
Valore aggiunto	-50	100	-150
IVA	-10	20	-30
IRAP	0	3,9	-3,9

A fronte di questa dichiarazione fiscale si ottengono i seguenti gap, generati dalla differenza tra il valore non correttamente dichiarato e quello effettivo:

- 1) nel fatturato pari a $100-200 = -100$
- 2) nei costi $150-100 = 50$
- 3) nel valore aggiunto pari a $-50-100 = -150$

Otteniamo, quindi, un valore aggiunto negativo pari a -150 che può originare *tax gap* diversi a seconda delle tipologia di tributo considerato.

Nello specifico, considerando, ad esempio, l'IVA ed applicando un'aliquota ordinaria pari al 20 per cento otteniamo un'imposta negativa dichiarata pari a -10 (calcolata sul valore aggiunto negativo di -50), in aggiunta al mancato versamento di 20 sul valore aggiunto effettivo di 10 per un totale di -30 (-10-20). Volendo applicare invece l'IRAP, con aliquota

ordinaria del 3,9 per cento, otteniamo un differenziale d'imposta esattamente pari a -3,9, poiché in questo caso l'imposta dichiarata è nulla in quanto il valore aggiunto è negativo.

Si può, quindi, concludere che l'intensità dell'evasione IVA, ottenuta come rapporto tra il *gap* e il valore effettivo (relativi all'imposta e alla base), risulta superiore a quella IRAP, a causa dell'effetto cumulato del mancato versamento dell'imposta dovuta e della richiesta indebita di un credito in compensazione.

3.1.4 Cenni sulle principali determinanti del tax gap

In letteratura⁹ sono stati individuati molteplici elementi che possono incoraggiare comportamenti che producono perdite di gettito. Come accennato in precedenza, ad esempio, la complessità del sistema normativo può determinare un forte margine di incertezza interpretativa nella comprensione degli oneri per l'adempimento, la quale può a sua volta generare errori nella compilazione della dichiarazione (evasione non intenzionale). I costi dell'adempimento degli obblighi tributari in termini di utilizzo del tempo e delle risorse produttive può costituire un ulteriore incentivo per le imprese ed i lavoratori autonomi ad evadere, proprio al fine di ridurre tali costi o evitare mancati ricavi.

Il sistema del welfare e l'organizzazione del lavoro rappresentano elementi cruciali in grado di condizionare gli andamenti del *tax gap* e dunque del gettito. La regolamentazione che disciplina le dinamiche del mercato del lavoro può infatti stimolare il ricorso al lavoro nero¹⁰, oppure l'impiego di forme di lavoro dipendente dissimulato sotto forma di lavoro autonomo. Nel primo caso si verifica un'evasione contributiva in aggiunta a quella fiscale.

L'apertura verso l'estero, in termini di scambi di merci e servizi può dar luogo ad opportunità per la creazione di frodi carosello, che consistono nell'occultamento di base imponibile mediante la creazione di transazioni inesistenti o l'interposizione di soggetti inesistenti (quest'ultimo caso può verificarsi anche negli scambi all'interno del territorio nazionale). In tal modo si determina non soltanto una riduzione del gettito fiscale ma anche un incremento delle spese dello Stato a seguito dei rimborsi derivanti da tali comportamenti evasivi.

Accanto alla sovra-dichiarazione dei costi ed alla sottodichiarazione del fatturato, si inseriscono le deduzioni/detractions di costi non deducibili o detraibili, che comportano una riduzione della base imponibile da parte di imprese, lavoratori autonomi, lavoratori dipendenti e pensionati che imputano a costi intermedi spese in realtà sostenute per l'acquisto di beni di consumo finali.

Le variazioni patrimoniali fittizie o la costituzione di società estere, da parte di imprese e lavoratori autonomi di maggiori dimensioni, possono consentire a questi soggetti di beneficiare di agevolazioni fiscali riconducibili a movimenti di capitale fittizi e/o ad una residenza estera.

Anche misure di politica economica volte ad incentivare un rilancio della produzione, dell'occupazione e della crescita hanno sortito effetti perversi; ci si riferisce alla politica industriale e alla fiscalità di vantaggio che hanno permesso ad imprese parzialmente irregolari di fruire di benefici fiscali non dovuti, incrementando quindi il tasso di irregolarità. Le eterogenee caratteristiche dei settori produttivi possono originare esiti differenziati in

⁹ Alcuni tra i riferimenti principali sull'argomento sono: Allingham, Sandmo (1972), Andreoni, Feinstein (1998), Becker (1968), Yitzhaki, (1974), Cowell (1990), Marè (1996).

¹⁰ Ad esempio, il pensionamento anticipato e/o orari di lavoro compatibili con una seconda occupazione possono consentire a lavoratori dipendenti e pensionati di prestare la propria attività "in nero".

termini di evasione. I sistemi produttivi più orientati alla produzione di beni di consumo finale, caratterizzati da maggiore frammentarietà dell'offerta e da forme di produzione "tradizionali", possono essere contraddistinti da tassi di evasione più elevati grazie ad un ampio ricorso al lavoro nero, alla sottodichiarazione di ricavi o alla sovra-dichiarazione di costi.

La qualità dei servizi pubblici è un ulteriore parametro che può influenzare la *compliance* dei contribuenti; un giudizio negativo sul livello e sulla qualità dei servizi pubblici può alimentare una percezione di "ingiustizia" nell'ottemperare agli obblighi fiscali, nella convinzione che non vi sia equità tra risorse versate e prestazioni ricevute. Analogamente anche la "*Tax morale*" ed il senso civico rappresentano elementi di forte impatto sulla determinazione del *tax gap*. Atteggiamenti di comprensione o tolleranza, anziché di riprovazione sociale, nei confronti di chi opera in condizioni di irregolarità possono alimentare tentativi di emulazione verso coloro che vivono frodando gli obblighi di legge.

Infine, la maggiore efficienza ed efficacia dei controlli realizzati dalle autorità competenti costituisce una barriera al perpetrarsi di comportamenti di *non compliance*. L'attività di contrasto e prevenzione, opportunamente congegnata ed articolata, conduce ad un aumento dell'adempimento volontario e in ogni caso del gettito (sia spontaneo che accertato); tale funzione di contrasto può, tuttavia, essere parzialmente vanificata dall'incertezza nell'interpretazione delle norme. Questa, infatti, riduce l'efficacia dell'azione di accertamento, perché stimola la litigiosità dei contribuenti, alimentando il contenzioso e, più in generale, la propensione ad evadere.

3.2 Lineamenti teorici generali suggeriti per stimare il *tax gap*

Nell'analisi delle metodologie impiegate per la stima di perdita di gettito, in questa sede ci si soffermerà principalmente su quelle afferenti ai due approcci principali: nello specifico, al metodo "*top down*" ed al metodo "*bottom up*", di cui verrà data descrizione nei paragrafi a seguire.

3.2.1 Metodi *top-down*

La metodologia di calcolo dell'imposta evasa cosiddetta di "*top-down*" si basa sul confronto tra dati fiscali ed un corrispondente indicatore macro (in generale rappresentato dai flussi di Contabilità Nazionale) che incorpora al suo interno una stima dell'economia non osservata, opportunamente selezionati al fine di costruire una base imponibile "teorica" esauriente (comprensiva cioè di evasione) con la quale confrontare la base dichiarata dall'universo dei contribuenti.

Il metodo *top-down* trova prevalentemente applicazione nella quantificazione del gettito evaso relativo all'imposta sul valore aggiunto, alle accise e ad alcune componenti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (si veda a tal proposito l'esperienza danese) e dei contributi sociali. Tale metodologia è stata peraltro adottata dall'Agenzia delle Entrate per il calcolo degli indicatori di adempimento spontaneo relativi alle imposte IVA e all'IRAP¹¹ (si veda Convenevo, Pisani (2006), Marigliani, Pisani (2006), Pisani, Polito (2006).

¹¹ Per un maggiore dettaglio sulla metodologia di stima impiegata in questo contesto si veda il paragrafo 4.

I vantaggi del metodo *top down* risiedono essenzialmente nella capacità di quest'ultimo di consentire una quantificazione complessiva della perdita di gettito per tipologia di imposta comprensiva del segmento di economia completamente in nero, nonché in una maggiore accessibilità e comprensibilità nell'interpretazione dei risultati, che garantisce una più elevata trasparenza verso l'esterno. Esso, inoltre, è contraddistinto da una più celere implementazione (sebbene con un *lag* nella diffusione dei dati), nonché da costi di relizzazione più contenuti rispetto a metodi alternativi. Infine, essendo basato su serie di Contabilità Nazionale, consente di coprire orizzonti temporali più lunghi, garantendo in aggiunta un elevato grado standardizzazione nelle procedure e dunque una maggiore confrontabilità internazionale.

D'altro canto, esso richiede un'adeguata conoscenza interdisciplinare del fenomeno (aspetti tributari e statistici) e risulta poco agevole nel distiguere l'evasione per categorie di contribuenti o in funzione di diverse tipologie di comportamenti di *non compliance*, non consentendo l'identificazione delle componenti, delle cause e delle fonti di rischio nella stima del *tax gap*. Esso quindi conduce a risultati difficilmente generalizzabili per finalità operative, largamente soggetti a margini di errore (generalmente più ampi del *range* di variazione), suscettibili alle revisioni dei dati di Contabilità Nazionale, e fortemente condizionati dalla qualità di questi ultimi e dal grado di cooperazione tra dipartimenti (uffici statistici e amministrazioni fiscali).

3.2.2 Metodi bottom-up

Un paradigma alternativo al *top-down*, diffusamente impiegato per la stima del *tax gap* da imposte dirette¹², è costituito dal "*bottom-up*", il cui punto di partenza è rappresentato dall'evidenza operativa secondo un approccio di tipo induttivo¹³.

Le fonti informative di tale metodologia sono di origine interna alle amministrazioni stesse quali archivi dipartimentali, database amministrativi, acquisiti mediante attività di accertamento, sebbene possano essere integrate con informazioni fornite da soggetti terzi quali banche ed intermediari, forze dell'ordine e registri di proprietà (per vetture, imbarcazioni e immobili) per eventuali controlli di coerenza. Un largo numero di amministrazioni fiscali appartenenti ai paesi OECD usa programmi di verifica casuale (*random audit*) per estrarre misure aggregate della *compliance* dei contribuenti. Tali programmi di accertamento casuale possono essere usati per sviluppare una stima dell'indice di accuratezza delle dichiarazioni, così come per definire profili di rischio e/o di aggiornamento utili nella selezione delle verifiche e nel fornire indicazioni di *policy*.

In generale, tale approccio non consente una stima complessiva del *tax gap* per tipologia di imposta ma solamente l'identificazione delle singole componenti di quest'ultimo in funzione dei comportamenti di *non compliance* e delle diverse categorie di contribuenti (per esempio per dimensione o attività), fornendo, all'opposto dell'approccio *top-down*, una visione particolareggiata e stratificata del fenomeno. Per tale ragione, esso presenta dunque una spiccata valenza operativa nella definizione di *ranking* di rischio, di priorità e di *enforcement* dell'attività di accertamento.

¹² Tale metodologia può essere comunque applicata anche alla stima di altre imposte (si vedano Svizzera e Francia che lo applicano anche per la stima del gap dell'IVA e Spagna che lo impiega anche per la stima delle accise e dell'evasione contributiva).

¹³ Per un'analisi più dettagliata si può considerare, tra gli altri, il lavoro di Bernardi- Franzoni (2004).

I limiti di questa metodologia vanno rintracciati nell'incompletezza di informazioni e nella non esaustività dei comportamenti di *non compliance* rilevati: nelle estrazioni casuali delle dichiarazioni, la platea coperta è infatti costituita dall'universo dei contribuenti, trascurando completamente l'economia sommersa e non catturando la perdita di gettito dovuta agli evasori totali.

Essa, inoltre, ha tempi di implementazione lunghi, sia in fase di predisposizione dei campionamenti o delle *survey* e di elaborazione delle stime sia in quella di validazione; tempi che risultano ancora più lunghi se rapportati al ristretto orizzonte temporale di applicazione generalmente pari a 3-5 anni, spesso con cadenza non annuale.

In aggiunta, i *random audits* implicano una costosa allocazione delle risorse preposte alle verifiche che potrebbero alternativemente essere impiegate nei casi di maggior rischio. Infine, tale approccio è contraddistinto da un elevato margine di discrezionalità metodologica dovuta alla scarsa standardizzazione delle tecniche, che può generare una limitata comparabilità dei risultati sul piano internazionale. I sostenitori dell'uso delle attività di verifica casuale, d'altra parte, ritengono che queste possano produrre informazioni essenziali per una gestione efficace del sistema fiscale, necessarie per migliorare le tecniche di profilazione dei rischi e i programmi di educazione dei contribuenti, nel contempo esercitando un'azione di deterrenza generale (poiché tutti i contribuenti possono essere selezionati per le verifiche). Infine, fornendo informazioni sui motivi di inadempimento, spesso possono giocare un ruolo importante nel supportare proposte legislative indirizzate a stimolare la *compliance*.

3.3 Le esperienze internazionali

3.3.1 Rapporto OECD sul monitoraggio della compliance dei contribuenti

La comprensione dei criteri di definizione e di stima del *tax gap* si rende fondamentale per due ragioni: in primo luogo perché essi identificano i principali fattori che influenzano le dinamiche della perdita di gettito; in secondo luogo, in quanto offrono la possibilità di cogliere il peso specifico di ognuno di essi e di applicare le conseguenti misure correttive. L'adempimento spontaneo dei contribuenti riveste un'importanza cruciale nel perseguimento dell'obiettivo primario di un'autorità fiscale, che è quello di raccogliere le tasse e le imposte dovute in conformità alla legge, stimolando, allo stesso tempo, la fiducia nel sistema fiscale e nella sua amministrazione.

In linea con i propri obiettivi primari e con la propria missione istituzionale, tutti gli enti fiscali puntano all'incremento del livello complessivo dell'adempimento spontaneo nel tentativo di ridurre sempre di più le risorse dedicate alle attività di recupero forzoso. La programmazione dell'attività di monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza delle strategie di miglioramento della *compliance* è fondamentale non solo ai fini della gestione interna di ogni amministrazione fiscale, ma anche per rendicontare al meglio la propria *performance* ai portatori di interessi esterni.

A tal fine, sulla scia dell'esperienza Canadese, l'OECD suggerisce alle autorità fiscali di adottare un proprio *Compliance Measurement Framework* (CMF), ovvero di elaborare una strategia di monitoraggio della *compliance* e di valutazione dell'impatto delle attività di incoraggiamento dell'adempimento spontaneo. Nel suo documento "*Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience*", l'OECD fornisce una disamina delle metodologie di misurazione della *compliance* accompagnata da una serie di

linee guida per l'elaborazione di indicatori applicabili ai maggiori tributi gestiti dalle amministrazioni fiscali.

Lo sviluppo degli indicatori viene incoraggiato, oltre che per studiare i livelli e le tendenze della *compliance* dei contribuenti, anche al fine di soddisfare i requisiti relativi alla pianificazione strategica, operativa e tattica. Tali misure vengono costruite tenendo conto di quattro obblighi base dell'adempimento fiscale, ovvero:

- 1) registrarsi ai fini fiscali;
- 2) compilare puntualmente la dichiarazione;
- 3) dichiarare correttamente il carico fiscale;
- 4) pagare i tributi con puntualità.

Mediante l'impiego di tali indicatori si intende:

- 1) determinare lo stato di "salute" complessivo del sistema fiscale dal punto di vista dell'adempimento spontaneo;
- 2) stimare l'impatto generale delle strategie di incremento dei livelli complessivi della *compliance*;
- 3) valutare l'impatto di specifiche strategie sul comportamento dei contribuenti;
- 4) dimostrare responsabilità (*accountability*) nella gestione complessiva.

3.3.2 Focus sui metodi e sugli indicatori utilizzati dalle amministrazioni fiscali

Le problematiche associate al monitoraggio della *compliance* dei contribuenti rimandano inevitabilmente alla controversa nozione di *tax gap*. Numerosi enti fiscali, come Australia, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti, fanno riferimento ad una duplice accezione di *tax gap*: "lordo" e "netto". Il *tax gap* "lordo" è dato dalla differenza tra l'ammontare stimato dei tributi che i contribuenti devono pagare nei termini di legge e l'ammontare che essi realmente versano; quello "netto" è la differenza tra il "lordo" e il totale dei tributi accertati e recuperati mediante l'attività di controllo.

Questa distinzione è particolarmente importante per le amministrazioni fiscali che impiegano il *tax gap* come principale indicatore della propria *performance*. Il *tax gap* "lordo" è costituito da un insieme di componenti: errori, negligenza, evasione intenzionale e crisi di liquidità; il *tax gap* "netto" riflette l'aggregato del totale dei tributi non riscossi dopo tutte le attività di controllo poste in essere dall'ente, ovvero tutte le azioni tese a garantire che le dichiarazioni fiscali omesse siano registrate, ad individuare i carichi fiscali non dichiarati attraverso l'attività di verifica e a riscuotere i tributi dovuti non versati nel termine prestabilito.

Si registrano visioni alternative sul tema della misurazione del *tax gap*. A titolo esemplificativo si esaminano le esperienze di 4 amministrazioni fiscali internazionali:

- 1) Canadian Revenue Agency (CRA);
- 2) Dutch tax and customs administration (DTCA),
- 3) Internal Revenue Service, (IRS);
- 4) Swedish tax agency (STA).

La **CRA** individua nella sua CMF una strategia di riferimento che identifica i concetti-chiave, i fondamenti teorici e le definizioni operative per lo studio della *compliance*. Esso fornisce un

approccio di ricerca strutturato, complessivo e dinamico dell'adempimento fiscale - che punta a migliorare anche la conoscenza dell'efficacia dell'azione dell'ente stesso - basato sulle seguenti categorie di indicatori:

- indicatori macro, che mettono in relazione le evidenze fiscali con un *benchmark* statistico esterno¹⁴; a tal fine vengono impiegati i dati operativi dell'amministrazione unitamente ai dati macroeconomici, fiscali o socioeconomici prodotti da organizzazioni esterne, quali l'Ufficio Statistico Canadese;
- indicatori di opinione pubblica, che, traendo informazioni dall'osservazione del contribuente e da altri sondaggi sull'opinione pubblica, aiutano a comprendere il comportamento relativo alla *compliance* mediante focus su: 1) la conoscenza dei requisiti di adempimento; 2) le percezioni, le attitudini e le motivazioni nei confronti della *compliance*; 3) le esperienze personali durante l'adempimento fiscale;
- indicatori di impatto, che valutano l'effetto di specifici programmi o iniziative poste in essere su determinate categorie di contribuenti, esplorando le relazioni di causa ed effetto e identificando i fattori per migliorare l'efficacia del programma stesso.
- indicatori di *non-compliance*, che sono essenzialmente calcolati sulla base dei risultati delle verifiche casuali effettuate su specifici segmenti dell'universo dei contribuenti.

La **DTCA** si avvale di questionari annuali somministrati ad un campione rappresentativo dei vari sotto-insiemi di contribuenti al fine di valutare il comportamento virtuoso in merito al pagamento dei tributi. Tale strumento, che prende il nome di *Tax monitor*, è un'inchiesta annuale condotta su un congruo gruppo di contribuenti e di loro rappresentanti. I dati raccolti in un determinato arco temporale forniscono strumenti indiretti ma preziosi per cogliere le attitudini e le percezioni dei contribuenti, determinanti cruciali dell'evasione.

L'**IRS** ha sviluppato agli inizi del 2000 un suo Programma di Ricerca Nazionale (NRP), di elaborazione della strategia di raccolta dei dati, al fine di quantificare l'ammontare dei versamenti, la puntualità e la correttezza delle dichiarazioni, in modo da fornire alle divisioni operative un supporto nello sviluppo dei piani strategici e nel miglioramento della distribuzione dei carichi di lavoro. L'IRS, inoltre, si avvale del *Taxpayer Compliance Measurement Program* (TCMP), costituito da ricerche mirate che consentono l'identificazione delle aree di rischio da sottoporre a monitoraggio e dei metodi di stima dei comportamenti non conformi. A questo scopo sono stati condotti dei *random audit* dal 1963 al 1988, la cui finalità principale era quella di quantificare l'imposta omessa da ciascuna tipologia di contribuente. Una variazione del TCMP è presente nel già citato NRP, in cui il *tax gap* viene calcolato confrontando l'imposta dichiarata con quella dovuta in base al giudizio dei controllori (*auditors*). I risultati di tale metodologia risentono quindi di tutti gli errori potenziali di cui si è in precedenza discusso con riferimento al criterio *bottom up*, ed è per tale ragione che vengono sottoposti ad aggiustamenti significativi per la *non compliance* non rilevata.

La **STA** persegue i propri obiettivi di lungo termine di riduzione del *tax gap* e di crescita della fiducia collettiva nell'agenzia mediante le già citate attività di monitoraggio incentrate sulle indagini delle percezioni, degli atteggiamenti e dei comportamenti dei contribuenti,

¹⁴ Un esempio è la tracciatura degli scontrini fiscali/fatture Iva comparati alle tendenze nei consumi individuali.

unitamente ad una attività di ricerca focalizzata su settori poco regolamentati. Sempre in tema di sondaggi dell'opinione pubblica circa il sistema tributario e il servizio fornito dalle autorità fiscali e dagli enti impositivi, avviato nel 1986, lo STA svolge un programma di indagine annuale basato su un ciclo di due anni: il primo anno è indirizzato ai contribuenti in generale e l'anno seguente al settore imprenditoriale. Tali indagini, grazie alla valutazione del cambiamento delle attitudini verso il sistema tributario e verso l'amministrazione, si prestano a verificare efficacemente il grado qualità dei servizi offerti.

Nei prospetti riassuntivi in appendice sono sintetizzate e descritte le misure di *compliance* e le metodologie impiegate dalle diverse amministrazioni fiscali.

3.3.3 Focus sull'esperienza del Regno Unito

L'Agenzia fiscale inglese (HMRC – Her Majesty's Revenue and Customs) pubblica un rapporto annuale sulla stima della perdita di gettito fiscale e contributivo (*tax gap*), ritenendo tale indicatore un ausilio fondamentale per pianificare l'attività dell'Agenzia e per programmare l'azione di contrasto all'evasione.

L'Organismo fiscale britannico, istituito nel 2005, nasce dalla fusione di due amministrazioni rispettivamente competenti in materia di imposizione indiretta, HM Customs & Excise, e diretta, Inland Revenue.

Già a partire dal 2001 il primo di essi ha reso note stime sul fenomeno per il comparto dell'imposizione indiretta, mentre dal 2009 lo studio si è esteso anche alle imposte dirette¹⁵. L'obiettivo è quello di fornire un quadro analitico del fenomeno, sia in termini dimensionali che dinamici, nell'ambito delle differenti tipologie di imposta; in particolare, lo studio prende in esame l'imposta sul valore aggiunto e le accise per l'imposizione indiretta nonché imposte su individui e imprese per quanto concerne l'imposizione diretta. La metodologia di base utilizzata per il calcolo dell'imposta evasa è di tipo *top-down*. In sintesi, nel caso dell'imposta sul valore aggiunto, si tratta di individuare all'interno della Contabilità Nazionale le voci di spesa imponibili (spesa per consumi delle famiglie, spese delle istituzioni sociali private, consumi intermedi della pubblica amministrazione) e applicare le rispettive aliquote al fine di ottenere l'ammontare teorico di imposta lorda dovuta; sottraendo da quest'ultima i rimborsi (stimati a partire da dati di fonte interna) si ricava l'imposta netta, la cui differenza con il gettito effettivo fornisce il *tax gap*.

Un approccio differente viene invece impiegato per la stima dell'evasione dalle cosiddette "frodi carosello" sui beni scambiati all'interno dell'Unione Europea (MTIC - *Missing Trader Intra-Community fraud*). In questo caso, infatti, analogamente a quanto accade per la stima del *tax gap* da imposte dirette, il punto di partenza è rappresentato dall'evidenza operativa secondo un paradigma di tipo *bottom-up*.

Così come per l'IVA anche il sistema delle accise prevede una metodologia di tipo "*top-down*" per la stima dell'evasione. Tale procedura, che viene dettagliata per tipologia di beni (liquori, birra, sigarette, tabacco sfuso e idrocarburi), si basa sulla stima della base imponibile evasa calcolata come la differenza tra il totale dei consumi del bene in esame e il consumo dichiarato al fisco (entrambi espressi in termini di quantità). In particolare, la componente

¹⁵ Esperienza condivisa, come si è già avuto modo di osservare, da Svezia, Danimarca e Stati Uniti.

complessiva dei consumi viene rilevata mediante indagini statistiche¹⁶, mentre i consumi effettivamente soggetti a tassazione vengono estrapolati direttamente dalle dichiarazioni fiscali dei contribuenti. Infine, la misura della perdita di gettito fiscale viene ottenuta moltiplicando il volume di consumi non dichiarati per la somma dell'accisa dovuta e dell'ammontare di IVA sulla singola unità del bene¹⁷ (calcolata tenendo conto dei prezzi di mercato).

Al fine di quantificare la perdita di gettito relativa ai tributi diretti (imposta sul reddito, contributi sociali, tassazione delle plusvalenze e imposta sulle società), l'amministrazione britannica ricorre a dati di fonte interna, quali archivi dipartimentali, database amministrativi o indagini campionarie, acquisiti mediante attività di accertamento, utilizzando tre diversi metodi: controlli su estrazioni casuali delle dichiarazioni¹⁸, registri di classificazione di rischio di evasione ed elusione, e *matching* tra fonti alternative¹⁹.

Il primo approccio viene adottato ai fini della stima del *tax gap* da sottodichiarazione (dichiarazioni infedeli) da parte di persone fisiche, imprese e datori di lavoro di piccole e medie dimensioni, soggetti rispettivamente ad autodichiarazione per imposta sulle società e sul reddito. La quota di gettito evaso recuperata mediante l'attività di accertamento viene poi sottratta dal *tax gap* pur non costituendo adempimento spontaneo. Ciò configura il *tax gap* come un indicatore del gettito evaso e non recuperato in alcuna forma anziché una misura della *non-compliance* (*tax gap* netto).

Nel secondo caso invece, l'amministrazione ricorre alle risultanze dell'attività di accertamento e di contenzioso dell'evasione per imprese di grandi dimensioni (con fatturato o patrimonio superiori rispettivamente a 600 milioni di sterline e 2 miliardi di sterline) o di monitoraggio dell'elusione per imprese e individui, classificata in base ad una casistica predefinita (*disclosure of avoidance schemes*).

A partire dal 2006, il Governo britannico ha infatti adottato una normativa antielusione per le imposte dirette che prevede, tra i vari interventi, un regime dichiarativo da parte di coloro che elaborano o ricorrono a schemi elusivi. Tale provvedimento ha contribuito ad una più efficiente e rapida individuazione di questi ed una corretta quantificazione dell'ammontare di imposta a rischio di mancato recupero. Il *tax gap* è quindi ottenuto sottraendo da questa

¹⁶ Per i liquori si fa riferimento all'indagine sulla spesa finale delle famiglie e a quella su spesa e cibo (*Family Expenditure Survey – FES* e *Expenditure and Food Survey – EFS*); per le sigarette e il tabacco sfuso ci si basa su una rilevazione generale sugli stili di vita (*General Lifestyle Survey – GLS*), su un'indagine sulla salute (*Health Survey of England – HSE*) e su una stima dimensionale della popolazione adulta (su dati dell'Istituto Nazionale di Statistica); per gli idrocarburi si ricorre a stime del numero di autoveicoli e mezzi pesanti pubblicate dal Dipartimento dei trasporti (*Department for Transport – DFT*) nonché a misure dei chilometri percorsi e a valutazioni quantitative dell'efficienza dei carburanti.

¹⁷ In pratica la perdita di gettito fiscale, che possiamo indicare con *L*, si ottiene dalla seguente formula: $L = (\text{Accisa specifica} + \text{IVA per unità di prodotto}) \times \text{consumi non dichiarati}$.

¹⁸ Tale campionamento, avendo natura *random*, non compromette la rappresentatività del campione; tuttavia, alcuni aggiustamenti si rendono necessari al fine di tener conto dell'impossibilità di cogliere l'intera evasione mediante controlli casuali sulle dichiarazioni (*non detection*). La discrepanza tra valore stimato e valore effettivo può dipendere da due fattori: errore campionario (casuale) e incertezza sistematica (nel caso in cui il campione sottostimi sistematicamente il dichiarato oppure escluda una specifica categoria di individui – per esempio trascuri l'economia sommersa).

¹⁹ Ulteriori correzioni vengono apportate alle serie dei *tax gap* in considerazione delle discrepanze temporali tra fonti diverse.

grandezza la quota di gettito accertato che si stima possa essere effettivamente riscossa. Infine, per l'identificazione di fonti di reddito non dichiarate (lavoro nero, redditi da secondo lavoro, plusvalenze o rendite immobiliari) la tecnica utilizzata consiste nell'effettuare dei controlli di coerenza con dati esterni inerenti il reddito da fabbricati, da interessi o *capital gains*, forniti da soggetti terzi quali banche ed intermediari, per individui noti al fisco, mentre la stima dell'economia sommersa richiede l'impiego di indagini campionarie al fine di calcolare un rapporto tra economia informale e formale da applicare ai dati fiscali sul reddito da lavoro.

Prospetto 3.3 – Metodologie di quantificazione della perdita di gettito per non compliance nel Regno Unito

Metodologie	Tipo di non compliance	Piccole e medie imprese	Grandi imprese	Persone fisiche
Campionamento casuale	Evasione	x		X
Registri di rischio	Evasione		x	
	Elusione	x	x	X
Matching	Sommerso			X

Fonte: HMRC (2010)

Da una lettura dei dati, per il biennio 2008-2009 nel Regno Unito il *tax gap* risulta essere prossimo a 42 miliardi di sterline, corrispondenti a circa il 9 per cento del imponibile fiscale potenziale²⁰. A partire dal 2004 tale valore si è mostrato sostanzialmente stabile con un lieve incremento tra il biennio 2007-2008 e 2008-2009: gli aumenti più rilevanti si sono registrati nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto (+3.5 punti percentuali) per le imposte indirette (mentre l'evasione delle accise risulta in flessione (-0.9 punti percentuali)) e sulle maggiori tipologie di imposte dirette - imposta sul reddito degli individui e delle società²¹ - in cui il ruolo preponderante spetta a quest'ultima (+1.6 punti percentuali) (Tavola 3.2).

Tavola 3.2 - Incidenza del *tax gap* sull'imponibile fiscale potenziale nel Regno Unito (valori percentuali)

TIPOLOGIA DI IMPOSTA	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
Imposta sul valore aggiunto	11,7	15,2	13,5	12,5	16,0
Accise	9,0	8,5	8,9	7,7	6,8
Imposta su persone fisiche, su plusvalenze e contributi sociali	6,3	5,4	5,5	5,3	5,4
Imposta sulle società	18,0	13,9	11,5	12,3	13,9
Altre imposte dirette	9,1	7,8	8,2	7,9	7,2
Totale <i>tax gap</i>	9,0	8,8	8,2	7,8	8,6

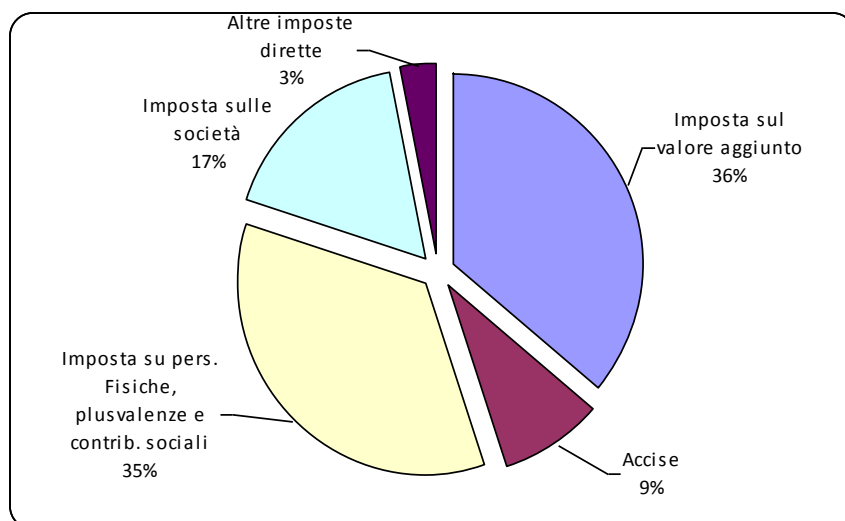
Fonte: HMRC (2010)

²⁰ Tale grandezza è ottenuta dalla somma del *tax gap* e dal gettito effettivamente riscosso (da adempimento spontaneo e accertamento).

²¹ Per tali imposte si ricorre negli ultimi due bienni a previsioni estrapolate dalle serie precedenti.

Soffermandosi sulla composizione del *tax gap* per tipologia di imposta, nel biennio 2008-2009 è possibile rilevare come il *tax gap* relativo all'imposta sul valore aggiunto sia quello più sostanzioso (36 per cento del totale), mentre l'incidenza più limitata compete alle imposte dirette minori (3 per cento del totale). Da sottolineare come l'evasione dell'imposta sulle società sia stimata essere circa la metà rispetto a quella derivante dalla somma dell'imposta sul reddito degli individui, dell'imposta delle plusvalenze e dei contributi sociali (17 vs 35 per cento).

Figura 3.1 - Ripartizione del *tax gap* per tipologia di imposta nel Regno Unito



Fonte: HMRC (2010)

Veniamo ora ad analizzare nel dettaglio le singole imposte per le quali nell'ultimo biennio (2008-2009) si rileva un incremento dell'evasione. Relativamente all'IVA, comparando il biennio 2007-2008 con quello 2008-2009, è possibile notare, come a fronte di un aumento del gettito teorico netto in termini assoluti, si registri un calo dell'IVA riscossa che genera per l'appunto un aumento del *tax gap*.

In termini dinamici si osserva come, a partire dal biennio 2002-2003, si siano prodotti tanto incrementi nel gettito teorico dell'IVA che in quella effettivamente corrisposta (fino al 2007-2008); tale tendenza subisce un'inversione nelle proiezioni per il biennio 2009-2010 in cui si verifica una flessione di entrambe le componenti ed una riduzione del *tax gap* al 13.9 per cento.

Tavola 3.3 - Imposta sul valore aggiunto: gettito teorico netto, gettito effettivo e perdite fiscali (in mld di £)

	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Gettito teorico netto	75,5	78,6	82,5	86,1	89,7	93,7	95	82,8
Gettito effettivo netto	63,7	69,1	72,8	73	77,6	82	79,8	71,3
Perdite fiscali	11,8	9,5	9,7	13,1	12,1	11,7	15,2	11,5
TAX GAP (% base imponibile potenziale)	15,60	12,00	11,70	15,20	13,50	12,50	16,00	13,90

Fonte: HMRC (2010)

Questo aspetto risulta particolarmente interessante in relazione al calo registrato nel prodotto interno lordo: ciò evidenzia una pro-ciclicità del gettito teorico, e, in misura minore, di quello effettivo, con conseguente riduzione del *tax gap*.

Sul fronte delle imposte dirette, il *tax gap* registra un incremento di quattro punti percentuali sull'imponibile fiscale dal biennio 1999-2000 al 2002-2003, aggirandosi intorno al 15 per cento per gli anni successivi. Dal 2005-2006 tale indicatore risulta in diminuzione, attestandosi nell'ultimo biennio disponibile al 12 per cento. Dalla tabella che segue è possibile notare come l'andamento del *tax gap* per le persone fisiche sia in larga parte determinato dalla sottodichiarazione del reddito imponibile, a fronte di una sostanziale stabilità della componente relativa al gettito recuperato e ai mancati pagamenti sulla quota accertata (Tavola 3.4).

Tavola 3.4 - Imposte dirette sulle persone fisiche: incidenza del tax gap sull'imponibile potenziale (in mld di €)

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
Sottodich. reddito imponibile	2,4	2,7	3,1	3,5	3,7	3,8	3	3,3
Gettito recuperato	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Mancati pagamenti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Tax gap netto complessivo	2,1	2,4	2,7	3,2	3,3	3,5	2,7	3,1
Totale imponibile fiscale	19,4	19,8	19,3	20,6	22,1	23,2	24,1	26,6
TAX GAP (% base imponibile potenziale)	11,0	12,0	14,0	15,0	15,0	15,0	11,0	12,0

Fonte: HMRC (2010)

Infine, la dinamica del *tax gap* relativo all'imposta sulle società viene analizzata con riferimento rispettivamente alle grandi e piccole-medie imprese. Le prime presentano un andamento decrescente dell'incidenza dell'evasione sull'imponibile fiscale a partire dal biennio 2004-2005 fino al 2006-2007 in cui il valore in esame si attesta sul 10 per cento. Analogamente, sul fronte delle piccole-medie imprese, si realizza un decremento del *tax gap* dal 2004 al 2006, ma di dimensioni ancora più pronunciate (si passa dal 13 per cento del 2004 al 8 per cento del 2006) (Tavola 3.5).

Tavola 3.5 - Imposta sul reddito delle società: incidenza del tax gap sull'imponibile fiscale per classe dimensionale

	2004	2005	2006
TAX GAP (in % dell'imponibile fiscale) per grandi imprese	12,0	11,0	10,0
TAX GAP (in % dell'imponibile fiscale) per piccole-medie imprese	13,0	10,0	8,0

Fonte: HMRC (2010)

3.4 Le esperienze di quantificazione in Italia

3.4.1 Esperienze di relative ai principali tributi

Nel nostro paese sono presenti numerose analisi tese a quantificare il fenomeno dell'evasione fiscale con riferimento alle diverse imposte presenti nel nostro ordinamento; in questa sede ci si concentra, in particolare, sull'evasione dell'IVA, dell'IRAP e dell'IRE.

Imposta sul Valore Aggiunto

L'Agenzia delle Entrate realizza proprie stime dell'evasione fiscale dell'imposta sul valore aggiunto data la sua centralità all'interno del nostro sistema tributario, 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.

L'approccio adottato dall'Agenzia delle Entrate per la stima del gap dell'IVA (base e imposta) segue il metodo *top down*. Tale metodo impiega sia i dati registrati nel sistema dei conti nazionali (CN), articolati per le varie componenti della domanda aggregata, sia quelli di fonte fiscale, adottando una opportuna procedura di armonizzazione.

Le componenti della domanda considerate sono:

1. i consumi intermedi delle imprese della PA;
2. i consumi delle famiglie;
3. le prestazioni sociali;
4. gli investimenti.

Le stime puntuali dell'evasione richiederebbero una perfetta informazione sul comportamento degli operatori in relazione agli obblighi fiscali, tuttavia tale distribuzione non è osservabile a priori, per cui la misura dell'evasione è compresa in un intervallo fra due valori. I valori estremi di questa banda sono costruiti riferendosi a due tipologie di comportamenti evasivi:

- la prima è definita "senza consenso" e non presuppone un accordo tra i soggetti della transazione: il venditore fattura l'imposta, mettendola in conto all'acquirente, ma non provvede a versarla all'amministrazione fiscale (ipotesi minima);
- la seconda è definita "con consenso" e suppone che l'evasione sia originata da un accordo tra gli operatori che si accordano per occultare la transazione imponibile (ipotesi massima).

Per chiarire meglio quanto appena esposto si presentano di seguito i diagrammi di flusso che sintetizzano le due differenti procedure di stima del *gap* (Figure 3.2 e 3.3)

Figura 3.2 - Metodologia di stima dell'evasione "senza consenso"

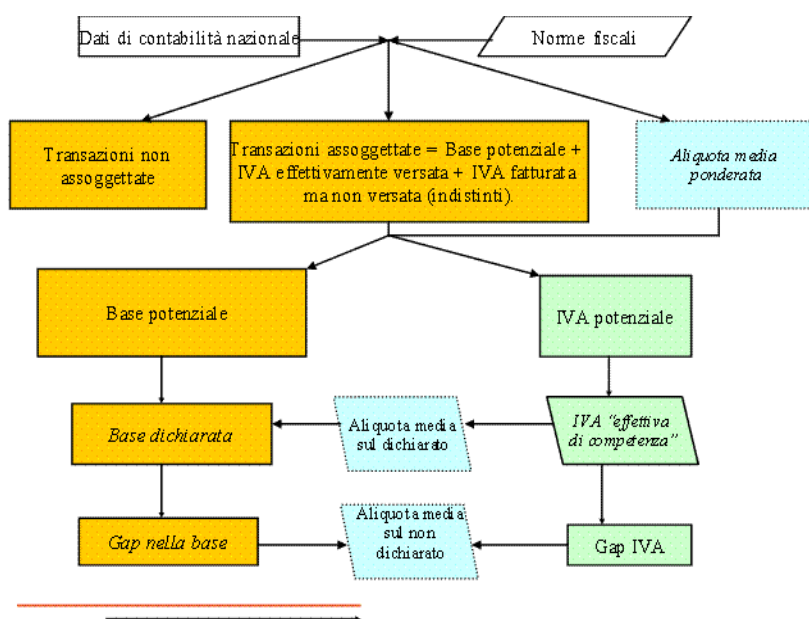
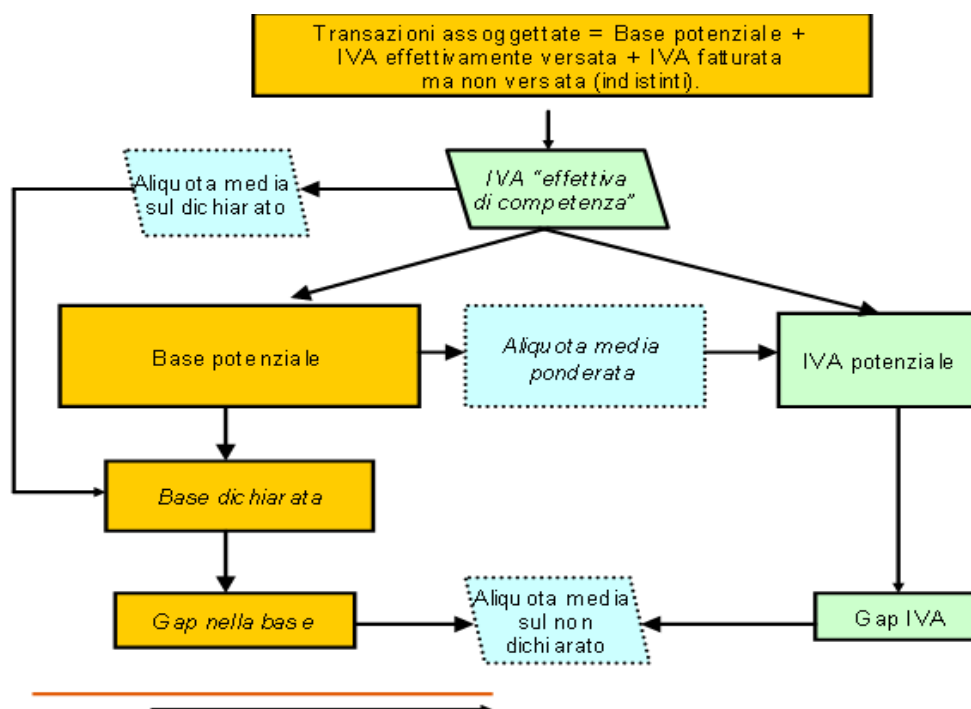


Figura 3.3- Metodologia di stima dell'evasione "con consenso"



La procedura di armonizzazione tra le due fonti di dati utilizzati consente di derivare l'ammontare delle transazioni assoggettate all'IVA e l'imposta che sono realizzate nel sistema economico comprensivo di quelle effettuate evadendo il fisco, in sostanza ci si riferisce alla Base potenziale ed all'IVA potenziale.

La Base dichiarata è ricostruita a partire dalle informazioni sui flussi IVA e dall'aliquota media desumibile dalle dichiarazioni.

Il gap nella base è ottenuto sottraendo dalla base potenziale l'ammontare di base dichiarata, il gap di imposta è originato, analogamente, andando a sottrarre dall'IVA potenziale l'IVA effettiva di competenza²².

Nel Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti sono presenti le serie storiche della propensione, "minima" e "massima", alla non compliance della base per l'intero periodo 1980-2009.

Nella Tavola 3.6 sono riepilogate le grandezze sottostanti la stima del tax gap. Nella prima colonna è riportato la base imponibile dichiarata e nelle due successive la base imponibile non dichiarata (massima e minima). Dalla somma delle due è possibile ricavare la base imponibile potenziale con e senza consenso.

²² L'IVA effettiva di competenza è l'imposta effettivamente generata dal sistema economico a seguito delle transazioni gravate dal tributo nel periodo di riferimento.

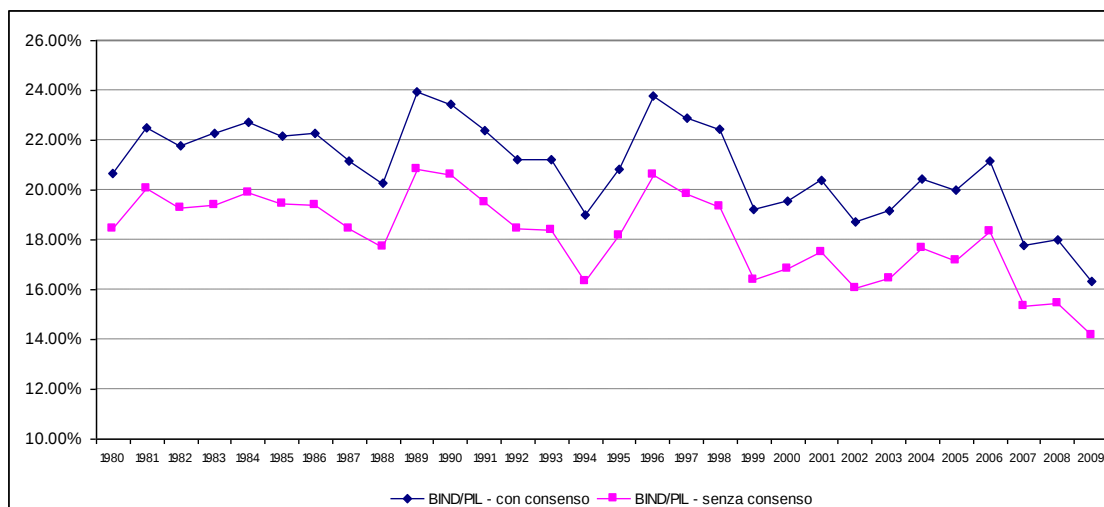
Tavola 3.6 – Riepilogo grandezze riferite alla compliance dell’iva. Anni 1980-2009. (milioni di euro).

ANNI	BASE IMPONIBILE DICHIARATA	BASE IMPONIBILE NON DICHIARATA – CON CONSENSO	BASE IMPONIBILE NON DICHIARATA – SENZA CONSENSO	PIL	BIND/PIL – CON CONSENSO	BIND/PIL – SENZA CONSENSO
1980	88.824	42.026	37.527	203.383	20.7%	18.5%
1981	104.634	54.821	48.914	243.632	22.5%	20.1%
1982	125.072	62.688	55.415	287.552	21.8%	19.3%
1983	143.675	74.653	64.905	334.833	22.3%	19.4%
1984	160.934	87.012	76.134	382.831	22.7%	19.9%
1985	180.691	95.201	83.653	429.649	22.2%	19.5%
1986	197.200	105.762	92.146	475.031	22.3%	19.4%
1987	218.462	109.970	95.774	519.651	21.2%	18.4%
1988	244.152	117.063	102.185	577.455	20.3%	17.7%
1989	252.318	151.814	131.971	634.021	23.9%	20.8%
1990	275.316	164.548	144.379	701.352	23.5%	20.6%
1991	308.587	171.572	149.270	765.806	22.4%	19.5%
1992	335.527	171.179	148.684	805.682	21.3%	18.5%
1993	336.573	176.292	152.640	829.758	21.3%	18.4%
1994	370.825	166.867	143.310	877.708	19.0%	16.3%
1995	376.376	197.597	172.058	947.339	20.9%	18.2%
1996	376.542	238.512	206.648	1.003.778	23.8%	20.6%
1997	404.169	239.837	207.895	1.048.766	22.9%	19.8%
1998	431.394	244.961	211.053	1.091.361	22.5%	19.3%
1999	484.401	216.340	184.804	1.127.091	19.2%	16.4%
2000	504.346	233.243	200.750	1.191.057	19.6%	16.9%
2001	509.621	254.384	218.636	1.248.648	20.4%	17.5%
2002	533.497	242.461	208.112	1.295.226	18.7%	16.1%
2003	540.438	255.708	219.314	1.335.354	19.2%	16.4%
2004	546.413	284.663	245.500	1.391.530	20.5%	17.6%
2005	590.149	285.592	245.489	1.429.479	20.0%	17.2%
2006	596.229	314.183	271.922	1.485.377	21.2%	18.3%
2007	655.266	275.054	236.760	1.546.177	17.8%	15.3%
2008	662.583	281.978	241.847	1.567.761	18.0%	15.4%
2009	639.494	248.587	214.974	1.519.702	16.4%	14.2%

Fonte: Corte dei Conti (2011)

La propensione alla non *compliance* della base, rappresentata nella Figura 3.4 è data dal rapporto tra il gap della base e il Prodotto Interno Lordo. Le serie mostrano un andamento ciclico, raggiungendo il valore di massimo nel 1989 con il 22,38 per cento e quello minimo nel 2009 (15,25 per cento). Dopo un andamento piuttosto stabile fra il 1980 ed il 1988, l’evasione subisce un incremento notevole nel 1989, seguito da una fase di rallentamento fino al 1994, per poi riprendere a crescere fino al picco del 1996. Da allora si innesca un trend decrescente ancorché caratterizzato da marcate fluttuazioni. Per quanto riguarda la parte finale della serie si registrano miglioramenti significativi negli anni 2007 e 2009.

Figura 3.4 - Differenza tra la base imponibile potenziale e quella effettiva, rapportata al PIL (VAT GAP), nelle due ipotesi di evasione massima (con consenso) e minima (senza consenso)



Fonte: Corte dei Conti (2011)

Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP)

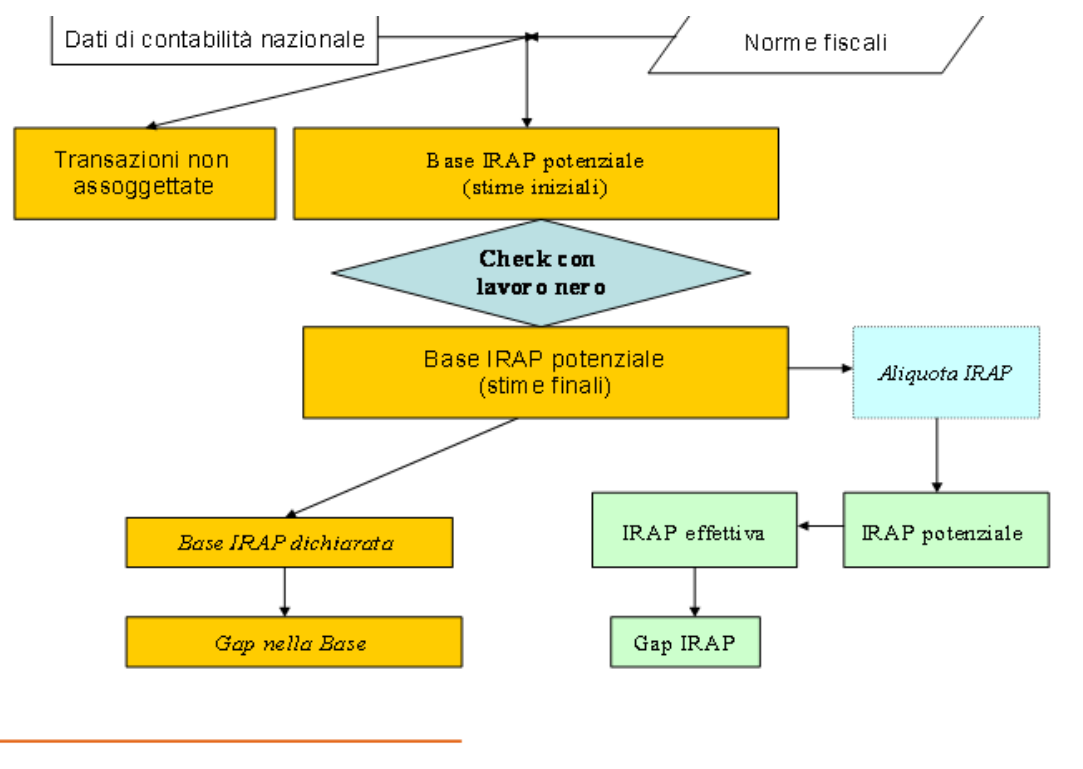
La stima della base imponibile evasa IRAP effettuata dall'Agenzia delle Entrate parte dalla cornice generale del PIL e confronta i flussi di Contabilità nazionale (Istat) con i corrispondenti flussi desunti dalle dichiarazioni fiscali in suo possesso, seguendo un approccio di tipo "top down". Questa operazione necessita, ovviamente, di un approfondito lavoro metodologico consistente nel rendere comparabili le informazioni desunte da banche dati diverse: quelle amministrative (dichiarazioni) e quelle statistiche della Contabilità nazionale. I dati Istat costituiscono un sistema coerente al suo interno, grazie al rispetto delle identità contabili, che consentono di rappresentare il quadro macroeconomico tramite un insieme di saldi tra entrate ed uscite. Il PIL è il saldo tra la produzione e i consumi intermedi, dove per produzione si intende il valore economico dei beni e servizi risultanti dall'attività economica svolta nel corso di un determinato periodo contabile (usualmente identificato con l'anno), e i consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e servizi consumati quali input nel processo di produzione, escluso il capitale fisso (il cui consumo è registrato come ammortamento), beni e servizi che possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo. Dalle definizioni appena enunciate si coglie, da un lato, la somiglianza tra il concetto (statistico) di produzione e quello (fiscale) di ammontare di ricavi e compensi e dall'altro la similitudine tra la definizione (statistica) di consumi intermedi e quella (fiscale) di acquisti effettuati dalle imprese.

Similitudini che ci consentono di rendere intuitivo il concetto di valore aggiunto, definito, per ciascun operatore economico, come la differenza tra produzione e consumi intermedi. Da ciò ne consegue che il PIL, secondo l'ottica della produzione, può essere ottenuto come somma del valore aggiunto prodotto da ciascun operatore economico.

Il PIL rappresenta anche la somma dei redditi distribuiti ai detentori dei fattori produttivi che lo hanno generato. Tale fenomeno si coglie considerando il conto della distribuzione primaria del reddito, cioè considerando la remunerazione dei fattori produttivi, ed è sulla base di questo approccio che si fonda la metodologia seguita nella tecnica di stima della base imponibile evasa IRAP.

Ciò scaturisce dal fatto che la base imponibile IRAP è definita in modo molto simile al valore aggiunto al costo dei fattori, che meglio rappresenta la somma delle remunerazioni dei fattori impiegati nel processo produttivo. La base imponibile IRAP è ottenuta come differenza tra il totale delle componenti positive e di quelle negative²³ del processo produttivo. L'elemento qualificante della base IRAP è dato dal fatto che le componenti positive escludono le imposte indirette sulla produzione, sui prodotti e l'IVA e comprendono i contributi alla produzione; l'inclusione dei contributi e l'esclusione delle imposte fa sì che la definizione di valore aggiunto di Contabilità nazionale che è più confrontabile con i dati IRAP è quella al *costo dei fattori*. Tutte le fasi della metodologia impiegata sono rappresentata graficamente nel diagramma di flusso illustrato nella Figura 3.5.

Figura 3.5 - Diagramma di flusso che descrive il procedimento di costruzione del gap IRAP



Il punto di partenza nel procedimento di determinazione del *gap* dell'IRAP è rappresentato, come già accennato, dal confronto tra il valore della produzione lorda ed il valore aggiunto al costo dei fattori di fonte Istat, applicando a questo ultimo i criteri della normativa fiscale al fine armonizzare i due aggregati di riferimento.

Tramite l'analisi della normativa si trasforma l'aggregato statistico del valore aggiunto nella base potenziale (BIT), data dalla somma della base dichiarata (BID) e dalla base non dichiarata (BIND). Questa prima stima iniziale è sottoposta ad un controllo di coerenza utilizzandole stime sul lavoro sommerso della contabilità nazionale dell'Istat.

Tale controllo si rende necessario poiché possono insorgere delle difformità nell'allocazione per branca tra i dati di origine fiscale e quelli di Contabilità Nazionale. I primi, infatti, sono

²³ Le componenti positive sono date dal totale dei ricavi corretti per la variazione delle giacenze e le componenti negative comprendono i costi variabili, escluso il costo del lavoro e compreso il valore degli ammortamenti.

classificati in base all'attività prevalente di impresa, mentre i secondi seguono un criterio di ripartizione basato sulle Unità di Attività Economica Locali (assimilabili, per brevità alla sede degli stabilimenti produttivi). Il controllo di coerenza si fonda sull'ipotesi che la BIND di ciascuna branca non può essere inferiore a quella prodotta tramite il lavoro nero operante nella stessa. Qualora questa ipotesi non fosse rispettata si procede ad una riallocazione delle BIND tramite opportune tecniche statistiche.

Applicando la corrispondente aliquota IRAP alla stima finale della BIT si ottiene l'IRAP che potenzialmente genererebbe il sistema in presenza di perfetta *compliance*. Sottraendo alla base potenziale la base dichiarata si ottiene il *gap* nella base ed analogamente il *gap* nell'imposta.

Uno tra vantaggi essenziali delle stime della BIND e del *tax gap* dell'IRAP è che riesce a fornire informazioni sia sulla distribuzione sia territoriale che settoriale del *gap*.

Le informazioni relative al *gap* IRAP vengono organizzate e diffuse sulla base di due dimensioni: una è rappresentata dall'entità del gap, misurata in milioni di euro, che mira a fornire una quantificazione del fenomeno ai fini del recupero del gettito mancante; la seconda, che risponde, invece, all'intento di fornire informazioni utili per garantire un'azione atta al perseguimento di una maggiore equità fiscale, sia sul territorio che per settori d'attività, è costituita dall'intensità del gap, espressa in termini percentuali, data dal rapporto tra la BIND e la BID.

A titolo esemplificativo della procedura si riportano le informazioni relative all'entità ed all'intensità del *gap* per settore d'attività economica presenti in Pisani-Polito (2006), ricavate dall'esame delle basi imponibili dal 1998 al 2002 (Figure 3.6 e 3.7).

Figura 3.6 - Entità media dell'evasione per settore di attività economica - Anni 1998-2002

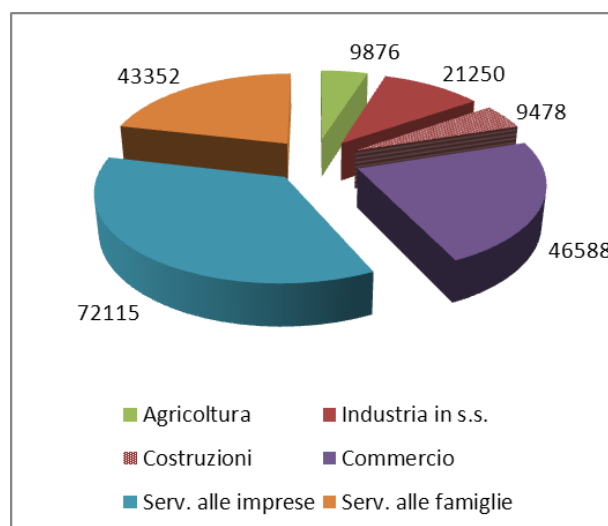
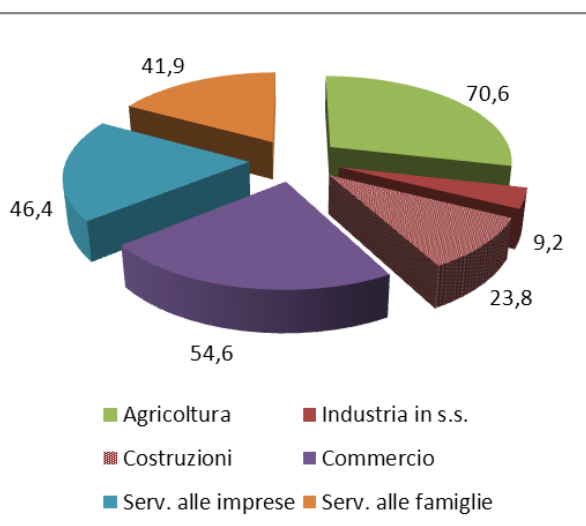


Figura 3.7 - Intensità media dell'evasione per settore di attività economica - Anni 1998-2002



IRE

Le stime della base imponibile evasa dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRE) sono state numerose e sostanzialmente riconducibili a due filoni principali: l'uno si riferisce ad un'impostazione a carattere macroeconomico secondo un paradigma di tipo "top down"; l'altro segue un approccio di carattere microeconomico.

Nell'ultimo lavoro disponibile sulla stima della base imponibile evasa IRE di Zizza-Marino (2010) è contenuta un'utile rassegna delle evidenze disponibili ottenute mediante l'approccio macroeconomico a partire dagli Anni '90.

Prospetto 3.4 - Stime dell'evasione dell'Ire in Italia: approcci macroeconomici

Fonte	Anno di riferimento	Risultati
Bernardi e Bernasconi, 1996	1991	26,0% della base imponibile evasa; 8,5% per lavoro dipendente, 62,8% per reddito da lavoro indipendente. L'imposta evasa ammonta al 12,9% per i dipendenti e al 68,5% per gli indipendenti
Bernardi, 1996	1994	22,9% della base imponibile evasa; 8,5% per lavoro dipendente e pensioni, 59,5% per reddito da lavoro indipendente
SOGEI, 1999	1994	68% della base imponibile dei lavoratori indipendenti evasa

Fonte: Marino-Zizza (2010)

Ciò che immediatamente si desume è l'esistenza di un tasso di evasione contenuto per i redditi da lavoro dipendente, mentre almeno il 60 per cento dei redditi da lavoro indipendente sarebbe evaso.

L'approccio microeconomico appartiene al filone *bottom-up* e si basa sul cosiddetto *auditing* fiscale in cui la percentuale di evasori viene identificata con riferimento alla quota dei controlli con esito positivo, ossia ai casi in cui le dichiarazioni fiscali non risultano veritiere a seguito di accertamenti.

Come è già stato ampiamente discusso, questo metodo soffre di una serie di limiti, tra cui l'estrazione non casuale del campione dei soggetti sottoposti ad accertamento, che sono coloro che hanno maggiore probabilità di essere evasori. Al fine di correggere le distorsioni derivanti dall'assenza di un meccanismo di selezione casuale dei soggetti appartenenti al campione, sono tuttavia previste forme di stratificazione a posteriori dei dati, che consentono di allineare la struttura del campione a quella della popolazione (Bordignon e Zanardi, 1997; Isae, 2006).

La metodologia di stima adottata nel lavoro di Zizza-Marino (2010), già usata in Cannari et al. (1997) e in Marenzi (1996), è costruita partendo dall'usuale – seppur forte - ipotesi che i redditi dichiarati nell'ambito di indagini campionarie sulle famiglie, nello specifico l'Indagine sui Bilanci delle Famiglie (IBFI) della Banca d'Italia, siano più attendibili rispetto a quelli forniti all'Amministrazione finanziaria, poiché la partecipazione all'indagine è anonima e volontaria e non è indirizzata a controlli con finalità specifiche.

Prospetto 3.5 - Stime dell'evasione dell'Ire in Italia: approcci microeconomici

Fonte	Anno di riferimento	Metodo	Risultati
Bernasconi e Marenzi, 1997	1991	Confronto con indagini sulle famiglie	Per i lavoratori dipendenti la base imponibile evasa è pari al 4%, per i pensionati all'11%, per gli imprenditori al 53% e per i professionisti al 30%
Cannari et al., 1997	1989	Confronto con indagini sulle famiglie	I redditi medi complessivi risultano in IBFI sostanzialmente analoghi a quelli di fonte fiscale per i lavoratori dipendenti, molto più elevati per liberi professionisti (del 15% circa) e imprenditori (di oltre il 40%)
Fiorio e D'Amuri, 2005	2000	Confronto con indagini sulle famiglie	I redditi da lavoro autonomo presentano tassi di evasione molto elevati in corrispondenza di tutti i decili di reddito sebbene decrescenti al crescere del reddito (tra il 71% e l'8%; 28% alla mediana). I redditi da lavoro dipendente presentano tassi di evasione elevati solo nei decili di reddito inferiori (tra il 63% e il 2% tra il primo quartile e la mediana; successivamente l'evasione diventa "negativa")
Bordignon e Zanardi, 1997	1987 e 1989	Auditing fiscale	L'84,3% dei lavoratori indipendenti dichiara un reddito inferiore a quello effettivo. L'ammontare medio di reddito evaso è pari al 55,3%; l'importo medio di imposte evase è del 66%

Fonte: Marino-Zizza (2010)

La stima dell'evasione dell'Ire è effettuata confrontando i redditi netti pro-capite ottenuti dall'IBFI e i dati fiscali per diverse categorie di contribuenti. I contribuenti vengono esaminati sulla base di caratteristiche quali: sesso, età, area geografica di residenza, e tipologia di reddito (o di redditi, nel caso il contribuente possieda più fonti di reddito). I redditi evasi sono calcolati come differenza tra i redditi netti pro-capite rilevati in IBFI e quelli dichiarati in SOGEI dopo un'opportuna procedura di armonizzazione delle due fonti informative.

Va, tuttavia, ribadito che tale integrazione può risultare imperfetta, non rimuovendo quindi tutti i fattori responsabili di difformità tra dati fiscali e campionari. Può infatti verificarsi una sovrastima dell'evasione nella misura in cui nella IBFI non vengano intervistati individui che presentano regolarmente la dichiarazione dei redditi, (come, ad esempio, i lavoratori stranieri regolarizzati ancora non iscritti nelle liste anagrafiche, che hanno mediamente un reddito più basso rispetto al resto della popolazione). Accanto a quest'ultima problematica si può tuttavia verificare anche una sottostima a livello aggregato della propensione all'evasione. Secondo un lavoro di Cannari-D'Alessio (2008), il tasso di partecipazione alle interviste è funzione decrescente del reddito, e, inoltre, l'*under-reporting* è direttamente proporzionale al reddito stesso. Ciò può determinare, nel primo caso, una errata rappresentatività del campione, e nel secondo caso una sottostima del reddito medio nonché una distorsione nella distribuzione del reddito che possono pregiudicare la qualità dei risultati di questi studi.

I risultati ottenuti identificano un tasso medio di evasione del 13,5 per cento dei redditi per l'intera popolazione. Una sintesi delle stime ottenute è riportata nella Tavola 3.7.

Tavola 3.7 - Tassi di evasione per genere, classe di età, area geografica e tipologia di contribuente

CARATTERISTICHE PER LA CLASSIFICAZIONE	IBFI		SOGEI		Differenza redditi pro capite (a)	Tasso di evasione
	Contribuenti	Reddito netto pro capite (a)	Contribuenti	Reddito netto pro capite (a)		
SESSO						
Uomo	20.699.048	18.932	21.612.453	15.653	3.278	17,3
Donna	20.335.554	11.904	18.879.643	10.725	1.178	9,9
	41.034.602		40.492.096			
CLASSI DI ETÀ						
età ≤ 44	17.432.387	15.428	17.192.526	12.363	3.065	19,9
44 < età ≤ 64	13.096.415	18.386	12.186.526	16.441	1.945	10,6
età > 64	10.505.801	11.822	11.113.044	11.508	314	2,7
	41.034.603		40.492.096			
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE						
Nord	19.763.271	17.063	20.033.653	14.530	2.532	14,8
Centro	8.469.568	16.850	8.120.830	13.914	2.936	17,4
Mezzogiorno	12.801.763	12.030	12.337.613	11.080	950	7,9
	41.034.602		40.492.096			
TIPOLOGIA CONTRIBUENTE (a)						
1	16.513.566	14.690	17.675.343	14.931	-240	-1,6
2	12.223.823	10.940	13.582.001	11.023	-83	-0,8
3	4.645.534	27.020	4.318.697	11.798	15.222	56,3
4	1.122.165	21.286	1.122.929	3.462	17.824	83,7
5	1.063.240	21.065	675.158	22.694	-1.629	-7,7
6	910.369	36.745	1.222.658	20.372	16.373	44,6
7	4.555.905	11.494	1.895.310	16.942	-5.447	-47,4
	41.034.602		40.492.096			
Intera popolazione	41.034.602	15.449	40.492.096	13.356	2.093	13,5

(a) Importi in euro.

(b) Legenda: 1= lavoratore dipendente; 2= pensionato; 3= lavoratore autonomo / imprenditore; 4= rentiers (contribuenti che possiedono solo redditi da fabbricati non adibiti ad abitazione principale); 5= pensionato e lavoro dipendente; 6= lavoratore autonomo con lavoro dipendente o con pensione; 7= categoria residuale che include, tra gli altri, i contribuenti con posizione lavorativa tripla. Fonte Marino-Zizza (2010).

I contribuenti più giovani mostrano un maggiore propensione ad evadere, così come i residenti del Centro Italia rispetto alle altre zone geografiche, e gli uomini rispetto alle donne. A livello territoriale va tuttavia osservato che questo risultato è in contraddizione con altre stime dell'evasione e con le stime ufficiali dell'economia sommersa, secondo le quali questa dovrebbe essere in media più diffusa nel Mezzogiorno. È però plausibile che, da un lato, i dati utilizzati colgano solo in parte i casi di evasione totale, la cui diffusione si ritiene essere particolarmente accentuata nel Sud; dall'altro, i risultati possono riflettere la maggiore incidenza nel Sud di lavoratori dipendenti impiegati nel settore pubblico e di pensionati.

Questi ultimi mostrano una tendenza quasi nulla ad evadere il fisco, riportando in alcuni casi anche tassi di evasione negativi, mentre i lavoratori autonomi, gli imprenditori e coloro che posseggono solo redditi da fabbricati risultano evadere maggiormente. Per i primi, il reddito pro-capite rilevato nell'IBFI è più che doppio rispetto a quello risultante dai dati SOGEI (il tasso di *non compliance* è pari al 56,3 per cento); per i secondi, il tasso di evasione supera

l'80 per cento. I lavoratori autonomi o gli imprenditori sottoposti agli studi di settore tendono a dichiarare all'Amministrazione finanziaria fatturati appena superiori a quelli presunti dagli studi stessi e i detentori di soli redditi da fabbricati potrebbero presentare un elevato tasso d'evasione dovuto ad una eventuale sovrastima delle rendite catastali che, non sono direttamente rilevate nell'IBFI ma sono state stimate tramite una apposita procedura che utilizza i versamenti ICI rilevati dall'Istat tramite l'indagine EU-SILC.

Metodo del "residuo"

Nell'ambito dei lavori svolti per la Relazione al Parlamento del Ministro dell'Economia e delle Finanze sui risultati della lotta all'evasione fiscale per l'anno 2007, è stata svolta una valutazione delle "determinanti" del maggior gettito delle entrate tributarie realizzato nel corso degli anni 2006 e 2007. In particolare, i fattori principali dell'aumento delle entrate sono stati individuati nella crescita economica, nelle manovre tributarie e in possibili eventi eccezionali di natura transitoria: la parte residuale della crescita delle entrate tributarie non spiegata da tali fattori è stata attribuita al miglioramento della *tax compliance*, ovvero del grado di adempimento spontaneo dei contribuenti alle norme fiscali, sia mediante la dichiarazione di redditi in precedenza evasi, sia mediante la riduzione di comportamenti elusivi o fraudolenti.

Escludendo anche gli effetti stimati conseguenti all'attuazione di specifiche norme antievasione/elusione introdotte nel corso degli anni 2006 e 2007, si era stimato che circa il 25 per cento delle maggiori entrate tributarie degli anni considerati (rispetto a quello precedente) potevano essere imputate ad una maggiore *compliance* dei contribuenti.

Si riportano di seguito due Tavole relative alla stima degli effetti di maggior *compliance* per gli anni 2006 e 2007, tratte dalla Relazione al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione fiscale per l'anno 2007:

Tavola 3.8 Cause aumento del gettito erariale lordo dello Stato (2005-2006)(in miliardi di euro)

Totale aumento	35,8	100%
Crescita PIL	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 antievasione/elusione	2,4	7%
Altro recupero di base imponibile/Tax compliance	8,8	24%

Tavola 3.9 - Cause aumento del gettito erariale lordo dello Stato (2006-2007) (in miliardi di euro)

Totale aumento stimato²⁴	25,5	100%
Crescita PIL	15,9	62%
Una tantum e fattori eccezionali	- 5,5	- 22%
Manovre permanenti (stimate)	3,0	12%
Residuo/tax compliance	12,1	47%
Misure antievasione/elusione	5,4	21%
Altro recupero di base imponibile/Tax compliance	6,7	26%

Tale metodologia di stima risente però di alcune criticità evidenziate nel corso degli anni, costituite da un inevitabile margine di errore insito nelle valutazioni delle “determinanti” del maggior gettito delle entrate tributarie e da una conseguente aleatorietà nel tempo della stima della maggiore *compliance* dei contribuenti. Infatti, la possibilità di verificare ex post gli effetti delle manovre tributarie (rispetto alle stime ex ante) o una diversa valutazione degli altri fattori utilizzati per spiegare l’aumento delle entrate, rende “variabile” nel corso del tempo la stima originaria del grado di adempimento spontaneo dei contribuenti. Peraltro, le differenze possibili tra “residuo stimato” e “residuo a consuntivo” sono state evidenziate anche dalla Corte dei Conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2007. La criticità insita in tali differenze è particolarmente rilevante nel caso si vogliano utilizzare le maggiori entrate stimate per interventi di riduzione della pressione fiscale.

Inoltre, l’attribuzione del “residuo” al miglioramento della *compliance* si basa su presunte modifiche delle scelte di adempimento degli obblighi tributari dei contribuenti, che devono comunque essere verificate.

3.4.2 Principali punti da considerare per realizzare una stima complessiva del tax gap

La disamina effettuata nel presente paragrafo ha evidenziato che non esiste un approccio organico alla determinazione del *tax gap* in Italia. Dopo aver analizzato le differenze tra il concetto di “sommerso economico”, elaborate e diffuse dall’Istat a cadenza regolare, e dell’evasione fiscale, si può concludere che il primo rappresenta un quadro di riferimento macro sulle tendenze delle dinamiche evasive, non consentendo, però, di quantificare, se non in modo approssimativo, il gap del gettito derivante dal non completo adempimento degli obblighi fiscali. Esiste, pertanto, un vuoto informativo relativo alla grandezza di maggiore interesse nell’ottica sia dell’analisi dei flussi di finanza pubblica sia degli indirizzi da intraprendere nell’attività di prevenzione e recupero dell’evasione.

²⁴ La Relazione sui risultati della lotta all’evasione per l’anno 2007 è stata predisposta nel mese di settembre 2007 per cui i dati indicati riflettevano una stima della crescita annuale del gettito tributario sulla base dei dati relativi ai primi nove mesi.

La breve disamina dei metodi applicati alla realtà italiana ha messo in luce l'esistenza di tecniche e sperimentazioni promettenti e incoraggianti dal punto di vista dei risultati, ma dedicati principalmente a specifici tributi, e quindi non esaurienti dal punto di vista della stima complessiva, nonché caratterizzati da una discontinuità temporale sia nell'elaborazione che nella diffusione. Analizzando le *best practice* a livello internazionale, si evince l'urgenza e la necessità di costruire una stima complessiva del *tax gap*, che consenta di allineare la realtà italiana a quelle proprie delle maggiori economie sviluppate.

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

Pertanto, oltre ad essere differenziata per tipologia di tributo, la stima del *tax gap* a cui si dovrebbe tendere dovrebbe condurre ad una scomposizione della platea dei contribuenti, differenziando per: forma giuridica (persone fisiche, società, ecc.), categoria di attività economica, dimensione di impresa ed area geografica. È, altresì, importante distinguere l'evasione che proviene dal lavoro dipendente (sia in termini di imposte dirette che di contributi) da quella proveniente dagli altri redditi (impresa, capitale, ecc.).

Un ulteriore aspetto cruciale da considerare è quello "motivazionale", al fine di individuare, nella procedura di scomposizione del *gap*, la parte attribuibile ai comportamenti intenzionalmente evasivi. Solo avendo contezza di ciò si possono approntare specifiche azioni di contrasto, agendo su leve differenziate come: il controllo, la semplificazione, la politica industriale, ecc.

Infine, è necessario sviluppare un'analisi anche sulle tipologie di frodi poste in essere (es. evasione da ricavi, da frodi carosello, ecc.) che consenta di monitorare come si orienta il comportamento dei contribuenti nel corso del tempo.

L'attuazione di queste linee strategiche rientra in un programma ambizioso, che necessariamente avrà bisogno di tempi adeguati, ma realizzabile sulla base delle tecnologie e delle conoscenze acquisite. L'esperienza internazionale ci conforta in questo senso, in quanto l'integrazione di metodologie "*top down*" e "*bottom up*" hanno già consentito una stima complessiva del *tax gap*, in altri Paesi, che risponde ai requisiti appena esposti.

La realizzazione di una stima complessiva, che tenga quindi in debita considerazione tutti gli elementi di cui si è ampiamente discusso, darebbe un forte impulso ad un'azione finalizzata al miglioramento della *compliance* fiscale e contribuirebbe a fare chiarezza su un tema come l'evasione fiscale ancora, molto spesso, soggetto ad una trattazione non unitaria e legata a fenomeni contingenti.

Appendice al Capitolo 3:
Le misure di *compliance* e le metodologie
impiegate dalle diverse amministrazioni fiscali

Tipi di rischio	Misure di compliance	Metodologia	Valore, affidabilità e priorità della misurazione della <i>compliance</i> (CMF) di un ente fiscale	Enti fiscali
Registrarsi ai fini fiscali	1) IVA: % delle imprese registrate	Questo indicatore è ottenuto confrontando il numero delle imprese registrate presso gli enti fiscali con dati indipendenti sulle registrazioni ottenuti dalle autorità statistiche o di vigilanza.	Questa misura dipende dalla disponibilità di dati indipendenti e deve tenere in considerazione i limiti di legge sulle registrazioni IVA. Laddove implementabile, tale indicatore ha una priorità media per la CMF.	Canada
Compilare puntualmente la dichiarazione	1) % di dichiarazioni compilate entro la scadenza 2) % delle dichiarazioni compilate in ritardo	Questo indicatore, che individua la <i>compliance</i> nella compilazione volontaria, è calcolato come la quota di dichiarazioni presentate ad una data stabilita sul numero di dichiarazioni attese. A seconda del paese considerato, la data di riferimento può essere quella prevista dalla legge oppure un'altra scadenza stabilita. Il numero di dichiarazioni attese è normalmente rappresentato dal numero di contribuenti attivi (o presunti tali) registrati negli elenchi dell'ente fiscale. Questi indicatori possono essere applicati a: 1) tutte le imposte, prestando però attenzione ai tributi soggetti a dichiarazioni periodiche (ad esempio l'IVA); 2) una specifica categoria di contribuenti (ad esempio i lavoratori autonomi).	Tale misura rivela l'ampiezza dell'adempimento nel compilare le dichiarazioni fiscali entro i termini stabiliti. Nel Regno Unito si considera anche il periodo immediatamente successivo alla scadenza ufficiale al fine di evidenziare eventuali progressi nel recepimento delle dichiarazioni trasmesse dai contribuenti ritardatari (ad esempio % delle dichiarazioni presentate nei 12 mesi successivi alla data prescritta dalla legge). Tale misura può essere calcolata con grande precisione e la tendenza nel tempo dovrebbe fornire un'indicazione accurata delle variazioni nella <i>compliance</i> in questo ambito. Del resto, l'ampio ricorso a questo indicatore evidenzia la sua alta priorità per la CMF.	Australia, Belgio, Canada, Cile, Francia, Irlanda, Giappone, Corea del Sud, Nuova Zelanda, Olanda, Norvegia, Spagna, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti
	3) <i>Tax gap</i> derivante dal ritardo o dalla mancata compilazione delle dichiarazioni	Questa misura, usata dalla statunitense IRS, è ottenuta come il totale del carico fiscale dei dichiaranti ritardatari e di coloro che non compilano la dichiarazione al netto dei tributi versati dagli stessi.	Questo indicatore è calcolato periodicamente all'interno del programma di ricerca NRP dell'IRS. La tendenza mostrata nel tempo può riflettere l'impatto delle attività poste in essere per assicurare un maggiore adempimento nella puntualità della dichiarazione.	Stati Uniti
Dichiarare correttamente il carico fiscale	1) % di oneri fiscali correttamente dichiarati rilevata nei <i>random audits</i>	Questa misura della <i>compliance</i> è ricavata dai risultati di programmi di verifiche casuali effettuati su un campione statisticamente rappresentativo dell'universo dei contribuenti. Tali programmi possono anche essere indirizzati a misurare la <i>compliance</i> relativa a particolari tipologie di soggetti o a specifiche categorie di reddito, deduzioni e/o crediti. Con riferimento all'IVA, essi possono essere impiegati per misurare l'ampiezza dei crediti tributari chiesti in misura superiore a quanto dovuto.	La precisione di queste misure è influenzata dalla rappresentatività del campione casuale selezionato e dall'abilità dei verificatori nel valutare correttamente gli oneri dei contribuenti.	Canada, Danimarca, Irlanda, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti
	2) <i>Tax gap</i> del reddito delle persone fisiche (metodo CN)	Questo indicatore emerge dal confronto tra i redditi derivati dalle stime di spesa della CN e i redditi riportati nelle dichiarazioni dei redditi.		Danimarca, Svezia, Cile, Messico
	3) <i>Tax gap</i> IVA metodo CN	Questa misura è ottenuta mediante un confronto tra le fatture IVA emesse e una stima della base potenziale ricavata dai dati sulla spesa di consumo di CN, corretti per tener conto dei fattori di erosione della base e dell'imposta IVA (ad esempio esenzioni, aliquote ridotte, soglie di registrazione). Il <i>gap</i> che ne risulta è una stima delle mancate entrate risultanti da tutte le forme di <i>non-compliance</i> . Tuttavia, vi sono diverse problematiche in merito all'affidabilità del <i>tax gap</i> elaborato secondo questo metodo: 1) i dati sulla spesa dalla CN sono basati su indagini che possono non catturare tutte le spese significative, nonché quelle dell'economia non osservata; 2) esiste un <i>lag</i> nella disponibilità di dati, che possono anche essere soggetti a periodiche revisioni metodologiche; 3) nello specifico, si può riscontrare una difficoltà concreta nell'attribuire ciascuna fattura IVA al proprio anno di competenza.	Esistono visioni alternative in merito all'affidabilità di questo indicatore. Secondo alcuni, esso può fornire una stima dotata di un certo grado di accuratezza. In un contesto di pianificazione e monitoraggio, è particolarmente consigliabile osservare la tendenza dell'indicatore nell'arco temporale di 4-6 anni piuttosto che soffermarsi sul risultato di un singolo anno. In ogni caso, per molti la misura del <i>tax gap</i> è ritenuta ancora troppo imprecisa. Data la rilevanza e la priorità riconosciuta a questo criterio di misurazione, il <i>Contact Committee of the Supreme Audit Institutions</i> dell'Unione Europea incoraggia gli enti fiscali e le agenzie statistiche a produrre proprie stime <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> del <i>gap</i> IVA, in modo da controllare la propria affidabilità e consentire confronti internazionali.	Argentina, Cile, Danimarca, Messico, Norvegia, Svezia, Regno Unito.
	4) <i>Tax gap</i> delle accise (metodo CN)	Questa metodologia parte da una stima dell'onere fiscale gravante sui prodotti soggetti ad accisa. In sintesi, essa utilizza i dati del consumo della CN per valutare l'ammontare totale delle spese teoricamente assoggettate ad accisa e ne stima il carico fiscale corrispondente. La base fiscale stimata viene raffrontata a quella fatturata al netto delle accise, in modo da ricavare una stima del <i>gap</i> per ogni tipologia prodotto.	La metodologia e i risultati di tale approccio sono pubblicati annualmente dall'HMRC. Il lavoro di misurazione trae origine da preoccupanti fenomeni che si sono manifestati in passato (contrabbando). Tale stima non rappresenta attualmente una delle aree di maggior interesse per gli altri enti fiscali dell'OECD.	Regno Unito
Pagare i tributi con puntualità	1) % di contribuenti che pagano i tributi con puntualità	Questo indicatore è calcolato confrontando il numero dei soggetti che rispettano volontariamente e puntualmente i propri oneri fiscali con il numero complessivo dei contribuenti. A seconda del tipo di tributo, il periodo d'imposta può essere mensile, bimensile, trimestrale, semestrale o annuale.	L'analisi della dinamica di questo indicatore fornisce una buona indicazione di tutti i cambiamenti nei modelli di <i>compliance</i> e si colloca in una posizione di alta priorità per la CMF.	Canada
	2) % di tributi versati con puntualità	Questo indicatore è calcolato dividendo l'ammontare dei tributi versati alla data prevista dalla legge (o successiva) per l'ammontare complessivo del debito fiscale per il medesimo periodo d'imposta.		

Tipo di rischio	Definizione/descrizione dell' indicatore di <i>compliance</i>	Valore, affidabilità è priorità di una struttura di misurazione della <i>compliance</i> (CMF)	Enti fiscali
Registrarsi ai fini fiscali	Rapporto tra il numero di aziende registrate ai fini fiscali e il numero riportato dalle autorità statistiche o di vigilanza.	L'affidabilità di tale indicatore è reputata bassa perché risulta essere molto legata all'elevato grado di discrezionalità che ogni Paese può adottare nella costruzione dello stesso.	Canada
Puntualità nella compilazione della dichiarazione	Proporzione dei cittadini adulti che compilano puntualmente la dichiarazione fiscale rispetto al numero dei cittadini adulti rilevati nei censimenti nazionali.	Questo indicatore di tendenza riflette l'incidenza dei contribuenti puntuali ma non fornisce un'indicazione dell'entità del ritardo. Tale indicatore non è utilizzato nei paesi in cui non è richiesta alcuna compilazione della dichiarazione da parte dei lavoratori dipendenti.	Canada
	Rapporto tra il numero delle dichiarazioni compilate per lavoro dipendente o autonomo e la forza lavoro stimata in maniera indipendente.	Questo indicatore riflette la quota complessiva delle dichiarazioni presentate dai cittadini che svolgono lavoro dipendente o autonomo (come contribuenti), ma non offre una misura dell'entità del ritardo. Tale indicatore non è utilizzato nei paesi in cui non è richiesta alcuna compilazione della dichiarazione da parte dei lavoratori dipendenti	Canada
Dichiarare correttamente il carico fiscale	Crescita del reddito delle persone fisiche complessivo dichiarato all'ente fiscale rispetto al reddito delle persone fisiche stimato dagli istituti di statistica.	La praticabilità nell'uso di questo indicatore, sia in forma aggregata sia per macro-categorie di reddito, è condizionata all'indipendenza delle fonti di dati usate dagli istituti di statistica. È improbabile sia praticabile in nazioni nelle quali ai lavoratori dipendenti non è richiesta la compilazione delle dichiarazioni dei redditi annuali e/o dove i redditi di capitale e i dividendi sono tassati alla fonte.	Canada
	Rapporto tra il reddito netto di imprese individuali dichiarato all'ente fiscale e l'ammontare stimato dagli istituti nazionali di statistica	La praticabilità nell'uso di questo indicatore, sia in forma aggregata sia per macro-categorie di reddito, è condizionata all'indipendenza delle fonti di dati usate dagli istituti di statistica.	
	1) La % del reddito d'impresa netto tassabile; 2) Il totale dell'imposta come % del reddito netto; 3) Il totale dei tributi in % dei profitti delle imprese prima della tassazione	Questi indicatori possono essere di supporto in assenza di misure più dirette che indichino i cambiamenti nella <i>compliance</i> dei contribuenti. D'altra parte, variazioni in queste relazioni possono derivare da fattori esterni (ad esempio evoluzioni nella politica fiscale, cambiamenti nell'utilizzo delle agevolazioni fiscali).	Canada
	Aliquote fiscali effettive (ETR): rapporto tra l'ammontare medio dei tributi a seguito di un'attività di verifica ed il reddito netto d'impresa.		Australia, Canada
	Proporzione delle dichiarazioni che vengono valutate sistematicamente 'a rischio'.	Questa metodologia prevede l'assegnazione di un punteggio di rischio sistemico delle dichiarazioni fiscali nella fase di elaborazione informatica. Essa confronta, nel tempo, l'andamento dell'ammontare di imposta a rischio aggregata con il numero dei contribuenti a cui è stato assegnato il punteggio. Il ricorso a tale metodologia è realizzabile solo laddove esista un sofisticato e consolidato sistema di accertamento del rischio. Il valore di questo indicatore è molto legato alla delicata procedura di attribuzione dei criteri di punteggio e del sistema complessivo di accertamento del rischio per le dichiarazioni fiscali. Poiché il 'rischio potenziale' può essere influenzato da cambiamenti nel tempo dei criteri di punteggio e dall'inclusione di nuove fonti di rischio, l'identificazione di qualsiasi tendenza può richiedere un esame piuttosto complesso.	Canada
Pagare i tributi con puntualità	Rapporto tra i debiti d'imposta di fine anno e le imposte annuali lorde o nette incassate dall'ente fiscale.	Questo indicatore, calcolato su un orizzonte temporale, viene usato per ricavare un quadro della dinamica complessiva della <i>compliance</i> nella puntualità dei pagamenti (piuttosto che della puntualità dei pagamenti per ciascun anno). Un valore crescente nell'indicatore (che si verifica quando il debito d'imposta registrato a fine anno cresce più velocemente dell'incasso annuale) può indicare un declino nella <i>compliance</i> dei pagamenti tributari e/o una riduzione dell'efficienza e dell'efficacia ridotta della funzione di accertamento fiscale.	Australia, Canada, Irlanda, Olanda
Tutte le categorie di rischio	Indagini campionarie e sondaggi di opinione che raccolgono informazioni sulle attitudini dei cittadini verso la <i>compliance</i> e sulle motivazioni che la favoriscono	Questi indicatori comportamentali colgono: 1) la consapevolezza pubblica degli obblighi fiscali; 2) le percezioni, le attitudini e le motivazioni che possono influire sul comportamento di <i>compliance</i> ; 3) le esperienze personali nell'ottemperare agli obblighi tributari.	Australia, Canada, Olanda, Svezia
	Crescita dell'incasso dell'IVA rispetto alla crescita delle vendite al dettaglio e delle spese personali registrate dallaCN.	Una tendenza costante implica livelli di <i>compliance</i> immutati, mentre qualsiasi divergenza tra queste può suggerire movimenti nella <i>compliance</i> tali da giustificare un ulteriore esame.	Australia, Canada
	Rapporto tra il gettito IVA effettivamente riscosso e il gettito teorico in assenza di evasione.	Sebbene questo indicatore non sia usato al fine di monitorare la <i>compliance</i> , variazioni di quest'ultimo possono, comunque riflettere cambiamenti nei comportamenti di compliance. Esso dipende, però, anche da altri fattori esterni all'ente fiscale (ad esempio cambiamenti nella politica fiscale). Un alto valore del rapporto segnala un incasso dell'IVA uniforme su larga base. D'altra parte, un basso valore può indicare un'erosione della base IVA dovuta a scelte politiche (cioè aliquote ridotte oppure esenzioni) o considerazioni amministrative, ma anche una <i>compliance</i> povera o un'insufficiente amministrazione tributaria o ancora una combinazione di tutti questi fattori.	

Riferimenti Bibliografici

- Allingham, M.G. e Sandmo, A. (1972) 'Income tax evasion: a theoretical analysis', *Journal of public economics*, 1, 323-38.
- Andreoni, J., Erard, B. e Feinstein J. (1998), 'Tax compliance', *Journal of economic literature*, XXVI, 818-860.
- Becker. G.S. (1968) 'Crime and punishment: an economic approach', *Journal of political economy*, 76, 169-217.
- Bernardi, L. (1996), "L'Irpef: un'introduzione al dibattito", I nuovi sistemi tributari, a cura di Fossati, A. e Giannini, S., Milano, Angeli, pp. 17-48.
- Bernardi, L., Bernasconi M. (1997), "L'evasione fiscale in Italia: evidenze empiriche", *Il fisco*, n. 38, pp. 19-36.
- Bernardi, L., L. A. Franzoni (2004), "Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica", in "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", n. 1, pp. 3-41.
- Bernasconi, M., Marenzi, A. (1997), "Gli effetti redistributivi dell'evasione fiscale in Italia", Banca d'Italia, Convegno sulle ricerche quantitative per la politica economica, Perugia, Sadiba.
- Bordignon M., Zanardi A. (1997), "Tax evasion in Italy", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 56, n. 3-4, pp. 169 – 210.
- Cannari, L., Ceriani, V. e D'Alessio, G. (1997), "Il recupero degli imponibili sottratti a tassazione", Banca d'Italia, Ricerche quantitative per la politica economica.
- Cappariello R., Zizza R. (2004) "Economia sommersa e contesto istituzionale e economico: Un'analisi regionale", Banca d'Italia, Servizio Studi.
- Chiarini B., Marzano E. (2007) "Evasione fiscale e sommerso economico in Italia: fatti stilizzati, differenze tra periodi e puzzle" Documenti di lavoro Agenzia delle Entrate
- Convenevole R., Pisani S. (2003) "Le basi imponibili IVA: un'analisi del periodo 1982 – 2001", Documenti di lavoro Agenzia delle Entrate
- Corte dei Conti (2009) Relazione sul rendiconto generale dello Stato (2009), Sezioni Riunite in sede di Controllo.
- Cowell F.A. (1990), *Cheating the Government*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Das-Gupta, Mookherjee (2000) "Incentives and institutional reform in tax enforcement an analysis of developing country experience". Lavoisier.
- Di Lorenzo P. (2007) "Un confronto dell'adempimento dell'IVA in Italia e Francia", Documenti di lavoro Agenzia delle Entrate
- Di Lorenzo P. (2007) "L'evasione fiscale in un modello di circuito monetario", Documenti di lavoro Agenzia delle Entrate
- Farina A., Pisani S. (2009) "Evasione fiscale e dimensione d'impresa", Documenti di lavoro Agenzia delle Entrate.
- Fedeli S., Forte F. (2008). "Models of cross-border VAT fraud" Articolo presentato alla XX conferenza della SIEP, 25-26 settembre, Pavia
- Fiorio, C.V. e D'Amuri, F. (2005), "Workers' tax evasion in Italy", Università Bocconi, Econpubblica, Working paper n. 104.

- Her Majesty's Revenue and Customs (2010) "Measuring Tax Gaps 2010", <http://www.hmrc.gov.uk/stats/measuring-tax-gaps-2010.htm.pdf>
- Her Majesty's Revenue and Customs (2010) "Measuring Tax Gaps 2009", <http://www.hmrc.gov.uk/stats/measuring-tax-gaps.pdf>
- HM Revenue & Customs (2010) "Measuring tax gaps 2009", March, London.
- Isae (2006), "L'evasione dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche: rilevanza e problemi", in Rapporto ISAE Finanza pubblica e redistribuzione.
- Istat (2010) "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008", *Statistiche in breve*, 13 luglio.
- Istat (2006) "La revisione generale dei conti nazionali", *Atti del convegno Istat*, 21-22 giugno.
- Istat (1993) "The underground economy in Italian economic accounts", *Annali di Statistica*.
- Liberati C., Pisani S., Serra A., (2002) "Nota metodologica per effettuare un confronto tra i dati IRAP e di Contabilità Nazionale nel settore privato", Documenti di lavoro, Agenzia delle Entrate
- Marè M. (1996), "L'evasione in Italia e nei paesi OCSE: evidenze empiriche, determinanti ed effetti economici", *Moneta e Credito*, vol. 49, n. 195, settembre, pp. 393-443.
- Marigliani M., Pisani S. (2006) "Le basi imponibili IVA. Aspetti generali e principali risultati per il periodo 1982-2002", Documenti di lavoro, Agenzia delle Entrate
- Marigliani M., Pisani S. (2007) "Le basi imponibili IVA. Aspetti generali e principali risultati per il periodo 1980-2004". Documenti di lavoro, Agenzia delle Entrate
- M. Marino, R. Zizza (2010), The personal income tax evasion in Italy: an estimate by taxpayer's type, Banca d'Italia
- OECD (2002), "Handbook for Measurement of the Non-Observed Economy", Paris.
- OECD (2008), "Guidance note - Monitoring taxpayer's compliance: a practical guide based on revenue body experience", *Committee on fiscal affairs*, Paris.
- Pascarella C., Pisani S. (2000) "Il sommerso nelle stime dell'offerta", Atti del seminario Istat *La nuova contabilità nazionale*, Roma 12-13 gennaio.
- Pisani S., Polito C. (2006) "Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP – anni 1998-2002", Documenti di lavoro Agenzia delle Entrate.
- Pisani S., Polito C. (2006) "Asimmetrie territoriali nella compliance fiscale", Documenti di lavoro, Agenzia delle Entrate
- Pisani S., Polito C. (2006) "Metodologia di integrazione tra i dati IRAP e quelli di Contabilità Nazionale": Documenti di lavoro, Agenzia delle Entrate
- Reckon (2009), "Study to quantify and analyze the VAT gap in the EU-25 Member States", *Working paper Reckon*, 21 September, London, UK.
- SOGEI (1999), "Confronto tra dati fiscali e dati di contabilità nazionale".
- Yitzhaki, S. (1974) 'A note on income tax evasion: a theoretical analysis', *Journal of public economics*, 3, 201-202.

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

4.1 Gli strumenti di recupero dell'evasione tributaria e contributiva

La strategia di contrasto all'evasione ed elusione fiscale perseguita dal Governo ha come obiettivo prioritario quello di (i) ridurre la quota di evasione ed elusione fiscale attualmente presente nel nostro paese, (ii) ampliare ed approfondire l'azione di recupero della base imponibile sottratta a tassazione, (iii) realizzare una più equa distribuzione del carico tributario. A tal fine l'azione legislativa ed amministrazione è stata orientata a:

- razionalizzare la legislazione fiscale, con l'obiettivo di semplificare gli adempimenti tributari e di ridurre il costo degli adempimenti a carico dei contribuenti;
- potenziare i servizi rivolti ai contribuenti, con l'obiettivo di favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti (*tax compliance*);
- intensificare le capacità di controllo dell'amministrazione, con l'obiettivo di accrescere il livello di deterrenza verso i fenomeni evasivi;

Le linee strategiche hanno trovato attuazione concreta attraverso azioni ed interventi operativi che mirano a:

- accrescere l'efficacia dei controlli, favorendo l'adozione di più selettive e mirate misure di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;
- incrementare lo scambio di informazioni tra i diversi attori istituzionali, del centro e della periferia, coinvolti nelle attività di contrasto ai fenomeni evasivi enti ed accrescere incremento della partecipazione attiva dei soggetti istituzionali alle attività di pianificazione ed attuazione dei controlli;
- sviluppare del Sistema informativo della fiscalità e della base dati informativa, attraverso l'integrazione fra le banche date disponibili per i soggetti istituzionali preposti al controllo, il miglioramento della qualità dei dati utilizzati, e l'implementazione di nuove soluzioni tecnologiche e organizzative che accrescano la capacità di indagine antievasione;
- realizzare un costante monitoraggio dei risultati dell'attività di controllo fiscale

L'intervento del Governo nel 2010¹ si è sviluppato attraverso specifici provvedimenti normativi introdotti dalla Legge 22 maggio 2010, n. 73, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, e dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78².

¹ Per una articolata disamina degli interventi legislativi nel periodo 2008-2009 si rimanda alle Relazioni sui risultati derivanti dalla lotta all'evasione per gli anni 2008 e 2009, presentate dal Ministro al Parlamento.

² Va sottolineato che i provvedimenti varati nel corso del 2010 vanno considerati e valutati come interventi che proseguono e completano gli interventi che compongono la manovra del 2009; in particolare la legge n. 2 del 28 gennaio 2009 (Decreto legge n. 185 del 29 novembre 2008, convertito con legge 28 Gennaio 2009, n. 2 recante: "Misure urgenti per il sostegno delle famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale"), la legge n. 33 del 9 aprile 2009 (Decreto legge n. 5 del 10 Febbraio 2009, convertito con legge 9 Aprile 2009, n. 33 recante: "Misure urgenti a sostegno dei settori industriale in crisi nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero - caseario"), la legge n. 102 del 3 agosto 2009 (Decreto legge n. 78 del 1 luglio

4.1.1 *Gli strumenti e l'attività dell'Agenzia delle Entrate*

L'Agenzia delle Entrate è la più grande delle quattro Agenzie dal punto di vista del gettito conseguito. Svolge le funzioni ed i compiti attribuitele dalla legge in materia di imposte, diritti ed altre entrate, anche di natura extratributaria, con l'obiettivo di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali. A tal fine, l'Agenzia assicura e sviluppa l'assistenza ed il miglioramento delle relazioni con i contribuenti, dei controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

Per lo svolgimento di talune attività, l'Agenzia si avvale di soggetti esterni: le attività di natura informatica sono affidate alla Società Generale d'Informatica (di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze); l'elaborazione degli studi di settore è curata con il supporto della SOSE (società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia), la riscossione è curata dalla società Equitalia (partecipata dall'Agenzia delle Entrate e dall'Inps), dalle banche, da Poste italiane spa, dalle rivendite di generi di monopolio convenzionate e dai consulenti automobilistici; la trasmissione telematica di atti e dichiarazioni fiscali può essere effettuata dagli intermediari abilitati dall'Agenzia.

Negli anni 2009-2010 l'Agenzia delle Entrate ha modificato la sua organizzazione sul territorio sia per realizzare un'allocazione più efficiente delle risorse sia per adattarla maggiormente alle modalità di esecuzione dei controlli fiscali. Il riassetto ha interessato l'organizzazione regionale, accorpendo presso le Direzioni Regionali le funzioni di accertamento e controllo relative ai contribuenti di più grandi dimensioni (con volume di affari o ricavi non inferiori a 100 milioni di euro). Inoltre, sono state istituite 111 Direzioni Provinciali (DP), corrispondenti alle 102 aree amministrative in cui è suddiviso il Paese, con l'aggiunta di ulteriori suddivisioni per le provincie più grandi quali: Milano (2 DP), Napoli (2 DP), Roma (3DP) e Torino (2DP). Le nuove organizzazioni territoriali, articolate in un Ufficio Controlli e Uffici Territoriali, hanno, rispettivamente, il compito di rafforzare l'attività di contrasto all'evasione e di fornire servizi ai contribuenti.

L'obiettivo a regime dell'Agenzia è quello di migliorare la capacità dissuasiva, oltre che repressiva, della propria attività di controllo, attraverso una strategia innovativa che permette di individuare le situazioni a più elevato rischio di evasione e/o di elusione. Oltre ai risultati tangibili, l'azione di contrasto mira ad aggregare il consenso sociale sulla lotta all'evasione fiscale, nella convinzione che chi evade danneggia la collettività tutta e, quindi, anche sé stesso oltre ogni considerazione di convenienza economica. L'obiettivo principale, quindi, è quello di stimolare la *compliance*, ovvero ottenere un sostanziale cambiamento dei comportamenti fiscalmente scorretti tale da determinare, in prospettiva, un allargamento

2009, convertito con legge 3 Agosto 2009, n 102 recante "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali"), la legge n. 133 del 6 agosto 2008 (Decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con legge 6 Agosto 2008, n. 133 recante: "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria).

delle basi imponibili dichiarate e, quindi, un incremento del gettito derivante dall'adempimento spontaneo, oltre che recuperare l'evasione pregressa.

Le linee guida ispirano gli Atti di indirizzo emanati dal Ministro con riferimento alla sezione dedicata al "Miglioramento dell'efficacia dell'attività di prevenzione e contrasto all'evasione al fine del recupero della base imponibile non dichiarata"³. All'interno del quadro di riferimento dell'Atto di Indirizzo l'Agenzia emana la circolare sugli indirizzi operativi dell'attività di prevenzione e contrasto all'evasione⁴.

L'Agenzia è impegnata a consolidare i risultati conseguiti negli anni passati e, qualora possibile, migliorarli, con l'obiettivo di incrementarne ulteriormente la qualità e la capacità dissuasiva, attraverso la selezione mirata dei soggetti da sottoporre a controllo sulla base dell'analisi del rischio effettuata per ciascuna macrotipologia di contribuenti. L'Agenzia punterà ad affinare ulteriormente la qualità dell'azione esercitata tramite:

- a) la segmentazione della platea di contribuenti che consenta di adottare comportamenti differenti a seconda della dimensione dei contribuenti
- b) la determinazione di differenti profili di rischio corrispondenti sia ai settori di attività economica di appartenenza e sia alla localizzazione dei contribuenti;
- c) il rafforzamento della collaborazione con gli altri attori del sistema della fiscalità, sviluppando le più opportune sinergie con l'I.N.P.S., tramite lo scambio di dati ed informazioni inerenti al fenomeno del sommerso ed intensificando gli scambi informativi finalizzati a contrastare l'indebita percezione di prestazioni sociali agevolate (D.L: n.78/2010);
- d) la partecipazione dei Comuni al contrasto all'evasione fiscale e contributiva mediante l'utilizzo delle segnalazioni qualificate contenenti elementi utili all'emersione dei maggiori imponibili fiscali e contributivi;
- e) la definizione di specifici piani operativi differenziati per tipologia di fenomeni fraudolenti in materia di: IVA (nazionale e comunitaria), arbitraggi fiscali internazionali, delocalizzazioni in Paesi a Fiscalità privilegiata e fittizi trasferimenti in Paesi esteri;
- f) l'incremento dell'efficacia dell'attività di controllo tramite l'attività di tutoraggio dei grandi e medi contribuenti, l'utilizzo mirato delle indagini finanziarie, gli accertamenti alle persone fisiche basati sulla determinazione sintetica del reddito;
- g) il potenziamento degli strumenti e delle procedure per la riscossione.

Seguendo linee di azione ormai consolidate, la selezione delle posizioni soggettive da inserire nel piano annuale dei controlli partirà da una analisi economica e sociale del territorio di competenza, che costituisce indispensabile presupposto per l'individuazione dei settori economici più significativi e delle posizioni soggettive a maggior rischio di evasione, sulle quali concentrare l'attività di controllo adottando metodologie di intervento mirate.

La strategia globale sviluppata negli ultimi anni dall'Agenzia delle Entrate punta alla riduzione del *tax gap*, ovvero al miglioramento della *tax compliance*, e si basa sulla convinzione di come il numero e la qualità dei controlli abbiano un impatto incisivo nella

³ Il 24 novembre 2010 è stato emanato di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2011 – 2013 (art. 59 del decreto legislativo n. 300 del 1999).

⁴ Con riferimento al 2010, circolare del 16 aprile 2010, n. 20/E.

dissuasione di ogni comportamento evasivo. In particolare, si è cercato di massimizzare l'efficacia di ogni singolo controllo in termini di deterrenza, considerato il limitato numero di risorse che è possibile impiegare. Saranno quindi, a maggior ragione, adottate procedure di accertamento e metodologie di intervento differenziate per ciascuna macro tipologia di contribuente (grandi e medie imprese, piccole imprese e lavoratori autonomi, enti non commerciali e persone fisiche) coerenti con altrettanti distinti sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o elusione sviluppate tenendo anche conto delle peculiarità che connotano ciascuna realtà territoriale ed economica.

a) Grandi contribuenti (con volume d'affari o ricavi non inferiori a €100 milioni).

Per questa categoria con il DL n. 185 del 2008 è stato gradualmente introdotto nell'ordinamento il tutoraggio delle imprese, il cui aspetto di maggiore rilievo è dato dal monitoraggio continuo e dall'analisi dei comportamenti dei contribuenti, con particolare riferimento ai loro risultati fiscali, attraverso l'adozione di differenti approcci dipendenti dai profili di rischio⁵. In altre parole: più è alto il profilo di rischio più saranno intensi i controlli che saranno posti in essere. Il tutoraggio è un modello evoluto di controllo che trova corrispondenza nelle migliori pratiche internazionali e va nella direzione di un progressivo e tendenziale innalzamento del grado di adempimento spontaneo della platea sotto osservazione.

L'attribuzione, normativamente prevista, alla Direzioni regionali della competenza per tutte le attività di controllo ed accertamento, di liquidazione delle dichiarazioni e di gestione del contenzioso, nonché del predetto tutoraggio nei confronti dei c.d. "grandi contribuenti" ha imposto dal 2009 una sostanziale ridefinizione delle modalità di intervento nei confronti di tali soggetti, compresa la riorganizzazione delle modalità di coordinamento con la Guardia di Finanza che si sostanzia attraverso il confronto degli elementi informativi in possesso di entrambi gli organismi e quindi tenendo conto del livello di rischio e di specifici contesti investigativi da sviluppare.

L'elaborazione del profilo di rischio diversamente graduato e tipizzato prende in considerazione tutte le peculiarità del settore di attività e ogni altra informazione disponibile su ciascuna impresa (*stakeholders*, consociate, transazioni, accertamenti precedenti, ecc.) e consente di individuare la più adeguata modalità istruttoria da utilizzare ai fini del controllo. L'individuazione dei rischi quindi è fondamentale per garantire un'analisi tempestiva tesa alla verifica del grado di pericolosità anche delle operazioni in corso ai fini fiscali suscettibili di generare sottodimensionamento della base imponibile. In tal modo il tutoraggio dovrebbe consentire il raggiungimento di un migliore livello di *compliance*, nonché di garantire il soddisfacimento delle necessarie esigenze di certezza in ordine al corretto assolvimento dell'obbligazione tributaria da parte delle imprese soggette a tutoraggio.

b) Medi contribuenti (con volume d'affari o ricavi compresi tra 5.164.569 € e 99,999 milioni €): negli Uffici Controlli delle Direzione Provinciali sono presenti specifiche articolazioni (area o team) che si occupano esclusivamente del controllo di tale macrotipologia di contribuenti. Anche in questo caso l'efficacia, sia repressiva che dissuasiva, degli interventi ha come presupposto essenziale l'analisi del rischio di evasione e si basa su

⁵ I profili di rischio sono aggiornati annualmente.

un'accurata mappatura delle imprese operanti sul territorio differenziate in base alle macro-categorie economiche di appartenenza. I *trend* dichiarativi costituiscono il fulcro dell'analisi del rischio, evidenziando sia le posizioni, che si allocano in una bassa o nulla redditività sia i volumi d'affari IVA non coerenti con le potenzialità dell'azienda, e sia le posizioni particolarmente rilevanti e non giustificate che evidenziano IVA a credito. Tali informazioni sono incrociate con caratteristiche strutturali o compartimentali (come ad es. rapporto con soggetti non residenti, ingenti oneri finanziari, operazioni infragruppo) e valutate anche sulla base della frequenza dei controlli che l'impresa ha subito negli ultimi anni.

c) Imprese di piccola dimensione e professionisti (con vol. d'affari o ricavi fino a € 5.164.568)

Per questo segmento, l'attività di analisi del rischio e selezione è basata sostanzialmente sul rilevante patrimonio informativo presente in Anagrafe Tributaria e proveniente, ormai in via esclusivamente telematica, anche da enti esterni. L'Agenzia delle Entrate ha realizzato nel tempo appositi applicativi informatici che consentono l'individuazione dei soggetti a maggior rischio evasivo, all'interno di una platea di contribuenti di dimensioni significative (oltre 5 milioni di soggetti), attraverso l'incrocio dei dati e la costruzione di relazioni tra gli elementi informativi.

Con riferimento a detta platea, gli "Studi di Settore" hanno avuto un ruolo rilevante che a partire dalla fine degli anni novanta ha progressivamente interessato la maggioranza dei soggetti. Gli Studi di Settore sono stati sviluppati con l'intento di individuare le condizioni operative delle imprese e dei professionisti attraverso l'analisi delle caratteristiche strutturali di ciascuna attività economica. In particolare, gli studi stimano i ricavi o i compensi degli operatori economici, analizzando le correlazioni che legano gli stessi con l'attività svolta, il modello organizzativo adottato e il contesto di localizzazione territoriale di riferimento.

La fase di applicazione degli studi di settore alla singola posizione soggettiva consente al contribuente di acquisire informazioni in merito alla congruità (confronto tra il ricavo dichiarato e il ricavo di riferimento ottenuto dall'applicazione degli studi di settore) e al posizionamento rispetto all'analisi della coerenza economica (valutazione comparata, con riferimento ad indicatori economici specifici del settore, del posizionamento del soggetto rispetto a gruppi di imprese/attività di lavoro autonomo similari sia per profilo economico-aziendale sia per modello organizzativo adottato).

Dal periodo d'imposta 2006 gli studi di settore sono stati integrati mediante l'introduzione dell'analisi di normalità economica che, sulla base di specifici indicatori, tende ad evidenziare comportamenti anomali dei contribuenti probabilmente correlati ad una non corretta indicazione dei dati dichiarati.

I possibili scostamenti da valori di "normalità" si traducono, sotto il profilo metodologico, in una revisione della base di calcolo per l'applicazione degli studi di settore e assumono rilevanza ai fini della determinazione dei ricavi/compensi complessivamente stimati.

Il contribuente ha la possibilità di conoscere i risultati delle analisi della coerenza, della congruità e della normalità, derivanti dall'applicazione dello studio di settore e di adeguarsi in sede dichiarativa agli importi stimati senza l'applicazione di sanzioni ed interessi (è previsto, in determinati casi, solo il versamento di una maggiorazione del 3 per cento).

In relazione all'utilizzo dello strumento in fase di controllo si evidenzia che la "non congruità" rispetto agli studi di settore e il posizionamento rispetto gli indicatori di normalità e di coerenza rappresentano dei profili di rischio che concorrono alla selezione dei soggetti nei confronti dei quali procedere ad attività di controllo.

Con riguardo ai "non congrui", le risultanze dell'applicazione degli Studi di settore (GERICO) non costituiscono uno strumento "automatico" di accertamento, in ragione della necessità del contraddittorio con il contribuente normativamente previsto e degli indirizzi dati agli uffici di esplicitare nell'invito a comparire anche gli ulteriori elementi istruttori reperiti a supporto della plausibilità del reddito di impresa o di lavoro autonomo accertabile sulla base dei ricavi o dei compensi "puntuali di riferimento" risultanti dall'applicazione dello Studio di settore.

L'attività nei confronti dei soggetti cui si applicano gli studi di settore è esplicitata mediante ulteriori strumenti differenziati di controllo, quali:

1. controllo della veridicità dei dati dichiarati dal contribuente mediante accessi brevi programmati, mediante accessi mirati o in sede di verifica;
2. ricostruzione dei ricavi o dei compensi, avvalendosi dei percorsi metodologici diramati dall'Agenzia, in particolare, nelle situazioni di congruità agli studi di settore, anche con riguardo ai soggetti per i quali in un periodo pluriennale è stato osservato un "appiattimento" dei ricavi o compensi dichiarati sulle risultanze dell'applicazione degli Studi di settore;
3. controllo specifico dei soggetti congrui che, destinatari delle apposite comunicazioni concernenti la rilevata esistenza di anomalie degli indicatori economici reiterate in un triennio, risultano – dai dati dichiarati per periodi di imposta successivi – non aver mutato il comportamento risultato anomalo.

L'Agenzia, infine, mette in atto specifiche campagne di controllo per la platea dei contribuenti che risultano "congrui", volte a verificare la veridicità dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione degli studi di settore. Tale campagna è finalizzata ad intercettare le situazioni di "congruità" ottenute artificialmente, in quanto considerate ad alta pericolosità fiscale.

L'utilizzo delle risultanze degli studi di settore in fase di definizione di metodi e criteri di selezione ha permesso l'individuazione di posizioni soggettive caratterizzate dalla probabile:

- presenza di personale irregolare;
- consistenza anomala del magazzino dovuta alla non corretta fatturazione delle operazioni di acquisto;
- evasione di ricavi/compensi che, per effetto di manovre contabili (generalmente riconducibili ai punti precedenti), lo studio di settore rischia di non poter cogliere correttamente.

I risultati di tali controlli permettono di analizzare e definire ulteriormente il livello di rischio fiscale a seconda delle incoerenze che emergono dall'applicazione degli studi di settore, consentendo di procedere ad un continuo affinamento dei criteri di selezione.

I dati e le informazioni dichiarate, nelle diverse annualità di imposta, nei modelli per la rilevazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore, allegati ad Unico, sono organizzate in una banca dati strutturata e permettono di analizzare l'assetto strutturale e contabile delle piccole imprese e delle attività professionali. Da tale banca dati è possibile analizzare le dinamiche dei comportamenti fiscali dei contribuenti su più annualità consentendo, in particolare, analisi e approfondimenti di supporto per la definizione di metodologie e criteri che permettano di potenziare la lotta all'evasione.

Nell'ambito delle attività di stimolo della *compliance*, l'Agenzia negli ultimi anni ha proceduto, in prossimità delle scadenze dei pagamenti fiscali annuali, all'invio di comunicazioni ai contribuenti, direttamente o tramite intermediario, in esito alla valutazione dell'attendibilità dei dati dichiarati per i periodi di imposta immediatamente precedenti. Tale valutazione è effettuata mediante l'analisi di specifici indicatori di coerenza (quale, ad esempio, la durata delle scorte).

Tramite gli indicatori sono individuati i contribuenti che presentano un maggiore probabilità di compilazione del modello studi di settore con dati non corretti. La comunicazione inviata al contribuente spiega l'anomalia rilevata ed invita a correggere l'eventuale errore nelle dichiarazioni successive, con lo scopo peraltro di indurre a mutare un possibile comportamento anomalo.

I contribuenti per i quali l'analisi dei dati successivamente comunicati con il modello degli studi di settore evidenzia la persistenza nel comportamento ritenuto anomalo, sono inseriti sulla base di criteri selettivi in specifiche liste trasmesse alle Direzioni provinciali quali elementi di impulso per l'attività di controllo.

Come sopra evidenziato, lo strumento degli Studi di Settore non coprono la totalità dei soggetti appartenenti al segmento dei contribuenti in argomento. Una quota dei controlli, quindi, nei confronti dei soggetti cui non si applicano gli studi di settore, compresi i cosiddetti "contribuenti minimi", è destinata alle posizioni a maggior rischio, individuate con il supporto degli applicativi in dotazione e delle specifiche analisi.

d) Enti non commerciali

L'attività di controllo è volta ad intercettare gli abusi delle norme agevolative riservate agli enti del terzo settore (enti non commerciali, associazioni culturali, sportive, di formazione, ecc.). Il presidio di questo settore è agevolato dal censimento degli enti associativi, realizzato mediante le comunicazioni telematiche previste dall'art. 30 del DL n. 185 del 2008. Inoltre, le ONLUS, che richiedono l'iscrizione all'Anagrafe delle ONLUS tenuta presso le Direzioni regionali, sono soggette al controllo dei requisiti formali propedeutici all'iscrizione. In particolare, le attività di controllo sostanziale sono rivolte nei confronti degli enti del terzo settore che godono di regimi fiscali agevolati e per i quali sussistono elementi che riconducono all'esercizio di vere e proprie attività commerciali. Pertanto gli obiettivi e le finalità delle attività di indagine eseguite in questo settore sono diretti non solo al recupero dell'evasione pregressa ma anche alla fuoriuscita dal sistema agevolativo dei soggetti privi dei requisiti di appartenenza, tutelando le vere forme associazionistiche incentivate dal legislatore fiscale e contrastando l'uso distorto dello strumento associazionistico suscettibile di intralciare, tra l'altro, la libertà di concorrenza tra operatori commerciali.

f) Persone fisiche

L'attività di controllo nei confronti di tale segmento dimensionale è articolata attraverso lo sviluppo di strategie di azione dedicate, riferibili alle seguenti linee di attività:

- controlli "formali" delle dichiarazioni dei redditi, calibrata, a seguito di specifiche attività di analisi del rischio svolte centralmente, sui più rilevanti rischi di esposizione di deduzioni dal reddito complessivo e/o di crediti, ritenute o detrazioni d'imposta non spettanti;
- accertamenti parziali, in materia di imposte sui redditi, ad alta potenzialità di recupero della "micro-evasione", basati sugli incroci con i dati presenti nel Sistema informativo ed incentrati sulle situazioni di maggiore rilevanza;
- controlli finalizzati alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche.

Con riferimento a questi ultimi, il procedimento di accertamento si fonda sulla sussistenza di elementi e circostanze di fatto certi (ad esempio, acquisto a titolo oneroso di un bene immobile, acquisto/possesso di autovetture e/o imbarcazioni, disponibilità di residenze secondarie, abbonamenti a circoli esclusivi, ecc.) che fanno presumere una capacità di spesa correlata ad esborsi di somme di denaro e a spese di gestione sostenute da confrontare con il reddito imponibile dichiarato.

Nell'ambito di tale procedimento un particolare strumento è costituito dal c.d. "redditometro". Con riferimento a detto strumento, l'Agenzia delle Entrate, a seguito delle sostanziali modifiche normative intervenute con il DL n. 78 del 2010, è impegnata nell'individuazione di un modello di valorizzazione del contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva. Il modello, ancora sperimentale, si fonda sull'analisi di campioni di contribuenti differenziati, anche, in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza. Il redditometro, infatti, stima il reddito complessivo di una persona fisica tenendo conto della relazione statistico-matematica che lega il consumo al reddito, basandosi sullo standard di vita, così come si riflette nei consumi maggiormente significativi; ad esempio le spese relative all'abitazione, l'affitto, il consumo di energia elettrica, aeromobili, barche, auto, investimenti, prestiti, assicurazioni, sport, viaggi, etc.

Il modello, peraltro, sarà messo a disposizione dei contribuenti anche al fine di prevenzione dell'evasione con l'obiettivo di un progressivo innalzamento delle basi imponibili dichiarate e quindi di un incremento dell'adempimento spontaneo.

Dal già menzionato riassetto organizzativo sul territorio è atteso un deciso impulso alla compiuta individuazione dei rischi di evasione esistenti nelle province. Per recuperare in modo sempre più significativo quote di evasione pregressa e per aumentare l'efficacia dissuasiva dei controlli, è necessario sviluppare ulteriormente una conoscenza approfondita della realtà fiscale territoriale, tale da consentire di intercettare tutte le situazioni a maggior rischio di evasione nei cui confronti indirizzare i controlli.

Al riguardo l'Agenzia delle Entrate ha sviluppato un nuovo strumento denominato DBGEO, che consente di "mappare" il territorio nazionale in gruppi omogenei (*cluster*) sulla base di determinati parametri rilevanti per l'attività fiscale (pericolosità fiscale, sociale, ricchezza, ecc.), ideato e costruito proprio al fine di supportare una sempre più dettagliata analisi delle differenti realtà territoriali presenti. Tale strumento, può essere, inoltre, impiegato come un valido ausilio nelle valutazioni di ampio respiro, finalizzate ad

orientare le strategie di controllo sviluppate con l'obiettivo di servire in maniera sempre più soddisfacente i bisogni della collettività.

Per la costituzione del database sono state impiegate circa 50 variabili per tutte le annualità disponibili a partire dal 2001; l'unità territoriale di riferimento è la provincia ad eccezione delle grandi aree metropolitane (Milano, Napoli, Roma e Torino) dove l'Agenzia delle Entrate, per esigenze organizzative, è suddivisa in più Direzioni Provinciali.

Sono stati gestiti migliaia di dati utilizzando sia quelli di fonte interna sia quelli provenienti dall'esterno, privilegiando tra questi ultimi quelli di fonte ufficiale (Istat, Banca d'Italia, Camera di commercio, ACI) ritenuti affidabili e sufficientemente omogenei negli anni.

I *cluster* dimostrano che l'usuale dicotomia Nord-Sud non è sufficiente a rappresentare una situazione, sul fronte della *compliance* fiscale, che si presenta a "macchia di leopardo", e mostra delle aggregazioni, per analogia, territoriali anche tra province geograficamente distanti.

Il DBGEO, impiegato in via sperimentale dagli uffici dell'Agenzia, che si aggiunge agli altri strumenti già disponibili, è utile sia per valutare meglio il giusto peso da dare ai servizi offerti ai contribuenti e sia per orientare la tipologia di controlli (le verifiche piuttosto che le indagini bancarie o l'accertamento sintetico, ecc);

In un'ottica evolutiva delle potenzialità del DBGEO, si intende sviluppare un ulteriore livello di scomposizione di alcuni indicatori per macro-attività (artigianato, industria, ecc.) così da poter selezionare quelle categorie a maggior rischio di evasione anche per settore d'attività economica d'appartenenza oltre che per localizzazione geografica.

4.1.2 Le norme per il contrasto del lavoro sommerso/irregolare e dell'evasione/elusione contributiva

Le politiche per la riduzione dell'economia irregolare, nonostante il fenomeno del lavoro sommerso sia diffuso e radicato nel nostro paese da decenni, sono recenti e sono riconducibili a due tipologie di intervento:

- a) norme per l'emersione dell'economia sommersa;
- b) sanzioni amministrative e civili connesse al mancato rispetto delle norme in materia di lavoro e previdenza sociale.

a) Norme per l'emersione dell'economia sommersa

Per far emergere il lavoro sommerso, il legislatore è intervenuto con varie norme, tra le quali si citano:

- la Legge 608/1996 (contratti di gradualità o di riallineamento);
- la Legge 18 ottobre 2001 n. 383, con la quale sono stati anche istituiti, a livello provinciale, i CLES "Comitato per il Lavoro e l'Emersione dal Sommerso" con compiti di indirizzo e coordinamento in materia di emersione;
- la legge 266/2002, che ha introdotto il DURC (documento unico di regolarità contributiva) per gli appalti pubblici⁶;

⁶ La normativa precedente al 2002 già prevedeva l'obbligo per le stazioni appaltanti pubbliche di verificare la regolarità contributiva delle imprese esecutrici di appalti pubblici di lavori (L.109/94, DPR 554/99 e DPR 34/00) di forniture (D.Lgs. 358/92) e di servizi (D.Lgs. 157/95). Attualmente, la disciplina unitaria in tema di DURC è delineata dal Decreto Ministeriale del 24 ottobre 2007 (di seguito "D.M."). Per quanto riguarda gli

- il D.lgs 276/2003, che ha introdotto il DURC per gli appalti privati in edilizia

Sul fronte dei controlli, invece, con il D.Lgs 23 aprile 2004, n. 124 “Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell’articolo 8 della Legge 14 febbraio 2003, n.30” viene dettata una disciplina organica e nuova dei servizi ispettivi, tesa ad evitare sovrapposizioni e duplicazioni inutili così da incrementare le garanzie dei soggetti ispezionati e il tasso di rispetto delle norme

La riforma dell’attività di vigilanza mira a rendere efficace l’azione di lotta al lavoro sommerso e irregolare affiancando, alla tradizionale funzione repressiva di controllo propria degli ispettori di vigilanza, anche un’attività di prevenzione, formazione ed informazione sulla normativa in materia di lavoro e previdenza.

Allo stesso fine introduce inoltre particolari forme di intervento anche nell’ambito dei rapporti contrattuali tra datori di lavoro, nonché una nuova struttura organizzativa con il ruolo cardine in capo al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

b) Sanzioni civili ed amministrative per il contrasto del lavoro sommerso

Le norme sanzionatorie in vigore sancite dal legislatore per punire i comportamenti non conformi alle norme in materia di rapporti di lavoro si possono ricondurre alle sanzioni civili previste dalla legge 388 del 23 dicembre 2000 (finanziaria 2001), con l’art. 116 (“Misure per favorire l’emersione del lavoro irregolare”), che prevede specifiche sanzioni civili per l’evasione dei premi/contributi non corrisposti (max 60 per cento), e l’omissione di premi/contributi non corrisposti (max 40 per cento).

Il citato articolo 116 prevede anche sanzioni civili ridotte in caso di spontanea denuncia fatta prima di richieste da parte degli enti impositori e comunque entro dodici mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi e dei premi a condizione che il versamento dei contributi e dei premi sia effettuato entro trenta giorni dalla denuncia stessa.

Il comma 19 del medesimo art. 116 della legge 388/2000 ha inoltre sostituito l’art. 37 della Legge 24 novembre 1981, n. 689, introducendo sanzioni penali in caso di omesse o false registrazioni obbligatorie che comportano il mancato pagamento di contributi e premi dovuti in forza di leggi sulla previdenza e assistenza obbligatorie per un importo mensile non inferiore al maggiore importo fra cinque milioni mensili e il cinquanta per cento dei contributi complessivamente dovuti.

Un passo significativo per contrastare il fenomeno del lavoro sommerso è stato fatto con l’art. 3, del Decreto Legge n. 12 del 22.2.2002 (conv. dalla legge 73/2002) - sostituito dal comma 7 lett. a) dell’art. 36 bis del D.L. 223/2006 (conv. dalla legge 248/2006) - che ha introdotto una sanzione amministrativa (cosiddetta maxisanzione) per l’utilizzo di lavoratori “in nero”.

La Legge n. 183 del 4 novembre 2010, (c.d. Collegato lavoro) è intervenuta sul sistema sanzionatorio per l’impiego di *“lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro”*, al Centro per l’impiego, da parte dei soli datori di

appalti pubblici, specifiche disposizioni in materia sono state dettate con il D.Lgs. n. 163/2006(codice dei contratti pubblici) e successive modifiche ed integrazioni e con il D.P.R. 207/2010 (regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici)

lavoro privati (compresi gli enti pubblici economici) con esclusione dei datori di lavoro domestico ed estende la competenza ad irrogare la massimizzazione a tutti gli organi che esercitano attività di vigilanza in materia di lavoro fisco e previdenza.

L'art. 4 della legge 183/2010 contempla due distinte ipotesi sanzionatorie:

1. sanzione amministrativa da euro 1.500 ad euro 12.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettiva, in caso di impiego di lavoratori subordinati per i quali i datori di lavoro privati non abbiano effettuato la preventiva comunicazione obbligatoria;
2. sanzione da euro 1.000 ad euro 8.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare, "nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo".
3. Per le sanzioni civili connesse all'evasione di contributi e premi assicurativi, in entrambe le ipotesi di lavoro nero sopra delineate, la legge 183/2010 ha sancito l'aumento del 50 per cento dell'importo delle stesse e, quindi, è venuta meno la soglia minima di euro 3.000 che era stata introdotta dall'articolo 36 bis della legge n. 248/2006, con decorrenza 12 agosto 2006.

Altre norme finalizzate al contrasto del lavoro irregolare si rinvennero nel D.Lgs n. 276/2003, art.29, comma 2 che prevede che, in caso di appalto di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti e nel Decreto-Legge n. 223 del 4 luglio 2006, convertito, con modificazioni, nella Legge n. 248 del 4 agosto 2006, ha introdotto, tra l'altro, la responsabilità in solido dell'appaltatore con il subappaltatore per il mancato pagamento di contributi previdenziali, premi Inail e ritenute fiscali, entro il termine di prescrizione quinquennale (art. 35 c. 28).

Importanti novità in materia di lavoro sono state introdotte anche dalla Legge n. 296 del 23 dicembre 2006 (finanziaria 2007 – art. 1 commi da 1168 a 1185) e, in particolare:

- il comma 1172, che ha disciplinato il regime sanzionatorio per l'omesso versamento, da parte dei datori di lavoro agricoli, delle trattenute operate sulle retribuzioni dei lavoratori a tempo determinato e indeterminato, previsto dal comma 1-bis, art. 2, del D.L. 12 settembre 1983, n.463, convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 1983, n.638, modificato dall'art.1 del D. Lgs 24 marzo 1994, n.211;
- il comma 1175, che ha stabilito che, dal 1 luglio 2007, i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e previdenza sociale sono subordinati al possesso del DURC, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi;
- il comma 1176, che ha stabilito che, con Decreto del Ministro del lavoro (vedi decreto del 24 ottobre 2007) sono stabiliti i contenuti analitici del DURC, di cui al comma 1175;
- il comma 1177, che ha quintuplicato gli importi delle sanzioni amministrative previste per la violazione di norme in materia di lavoro, legislazione sociale, previdenza e tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro entrate in vigore prima del 1° gennaio 1999, ad eccezione di quelle stabilite dal comma 1178;

- Il comma c.1178, che ha introdotto nuove sanzioni per l'omessa istituzione ed esibizione dei libri matricola e di paga (da 4.000 a 12.000 euro);
- I commi da 1180 a 1184, che hanno introdotto la Comunicazione obbligatoria preventiva (assunzione, cessazione, nonché trasformazione e proroga del rapporto di lavoro) al Centro per l'impiego;
- Il comma 1185, che ha abrogato l'art.19, comma 5, del D.Lgs n. 276/2003, e successive modificazioni;

Inoltre, il D.Lgs n. 81 del 9 aprile 2008 (Testo Unico sulla sicurezza), ha introdotto, tra l'altro:

- a) la responsabilità tra committente ed appaltatore ed eventuali subappaltatori per tutti i danni per i quali il lavoratore non risulti indennizzato da parte dell'Inail o dell'Ipsema (art. 26, comma 4);
- b) l'obbligo del tesserino di riconoscimento per il personale occupato per lo svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto (art. 26, comma 8).

Infine, la già citata legge n. 183 del 4 novembre 2010 all'art.39. "Obbligo di versamento delle ritenute previdenziali" ha introdotto il principio che l'omesso versamento, nelle forme e nei termini di legge, delle ritenute previdenziali e assistenziali operate dal committente sui compensi dei lavoratori a progetto e dei titolari di collaborazioni coordinate e continuative iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, configura le ipotesi di cui ai commi 1-bis, 1-ter e 1-quater dell'articolo 2 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638.

4.2 L'attività di agenzie ed enti e i risultati ottenuti

4.2.1 I risultati dell'attività dall'Agenzia delle Entrate

L'Agenzia delle Entrate, per la realizzazione dei risultati posti in essere anche sulla base delle linee guida stabilite nella convenzione stipulata con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, opera sulla base di *budget* annuali, che tengono conto della funzionale allocazione delle risorse umane disponibili su ciascun territorio regionale, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi non solo quantitativi, ma anche di natura qualitativa.

Per il recupero dell'evasione, pertanto, vengono modulati tre strumenti rispetto agli obiettivi da perseguire ed al contesto normativo:

1. il **controllo formale delle dichiarazioni dei redditi**, secondo le disposizioni normative (articolo 36-ter Dpr n. 600 del 1973) che, sulla base di specifici criteri selettivi sempre più sofisticati, presentano situazioni di rischio di indebite detrazioni di imposta o di oneri detraibili e deducibili;
2. le **verifiche e i controlli mirati**, cioè le attività istruttorie eseguite presso le sedi delle imprese o dei professionisti così da reperire elementi e documenti fiscalmente rilevanti ai fini dell'accertamento dei maggiori imponibili e delle maggiori imposte dirette, dell'Iva e dell'Irap;
3. gli **accertamenti**, cioè gli atti impositivi con i quali, sulla base degli elementi istruttori reperiti, sono determinate maggiori imposte, sanzioni ed interessi dovuti dai contribuenti sottoposti a controllo.

La serie storica, dal 2001 al 2010, relativa al numero delle tre tipologie di controllo effettuate dall'Agenzia, dal momento della sua costituzione ad oggi è illustrata nella Tavola 4.2.1.

Dalla tabella si ricava che i controlli formali delle dichiarazioni oscillano tra un minimo di 625.258, del 2001, ad un massimo di 1.252.758 del 2005. Negli ultimi anni si sono attestati su un valore superiore alle 900.00 unità, ad eccezione del 2009, quando ne sono stati realizzati 705.313.

Il numero di verifiche e dei controlli mirati effettuati presenta un ammontare intorno alle 10.000 unità annue.

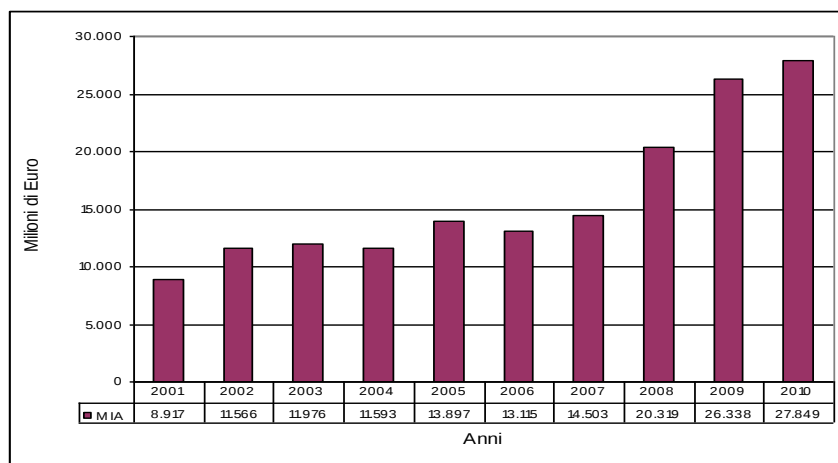
Tali attività istruttorie esterne sono pianificate annualmente in ragione delle risorse a disposizione e delle complessive competenze degli uffici dell'Agenzia. In particolare, questi sono gli unici competenti ad emettere avvisi di accertamento.

Oltre a dette attività svolte dagli Uffici dell'Agenzia, bisogna considerare le attività ispettive eseguite dai nuclei di polizia tributaria della Guardia di Finanza che rappresentano, tra gli altri, elementi istruttori di impulso degli accertamenti realizzati (4 colonna della Tavola 4.1). Questi ultimi subiscono, negli anni 2003 e 2004, il condizionamento del c.d. condono (legge n. 289 del 2002) e dal 2005 al 2009 sono, invece, in costante crescita, stabilizzandosi nel 2010 su una cifra superiore alle 700 mila unità.

Tavola 4.1 - Numero di controlli formali delle dichiarazioni, delle verifiche, degli accertamenti realizzati

ANNO	Controlli formali delle dichiarazioni dei redditi	Verifiche	Accertamenti
2001	625.258	9.428	674.106
2002	1.163.236	9.224	480.439
2003	1.652.827	11.304	291.195
2004	1.229.622	8.326	228.337
2005	1.252.758	10.784	369.376
2006	1.124.508	9.332	419.924
2007	998.748	12.375	494.438
2008	977.041	17.309	644.465
2009	705.313	9.425	711.932
2010	905.556	9.559	705.580

Gli accertamenti, grazie alla selezione dei soggetti effettuata sulla base dell'analisi del rischio per ciascuna tipologia di contribuente e al forte utilizzo delle banche dati a disposizione dell'Agenzia, stanno diventando sempre più "mirati" così da consentire, nel 2009 e nel 2010, un incremento della maggiore imposta accertata a fronte di un numero di accertamenti sostanzialmente stabile, la Figura 4. 1.

Figura 4.1 - Maggiore Imposta Accertata derivante dalle attività di controllo dell'Agenzia delle Entrate

In maggiore dettaglio, sebbene la variazione della numerosità degli accertamenti negli ultimi due anni abbia rilevato una riduzione di circa punto percentuale tra un anno e l'altro, a fronte di 705.580 accertamenti nel 2010 la maggiore imposta accertata è passata da un valore di 26.338 milioni nel 2009 ad uno di 27.849 nell'anno successivo, registrando un aumento sensibile, pari al 6 per cento.

Tavola 4.2 - Numero complessivo degli accertamenti e corrispondente maggiore imposta accertata (importi in milioni di euro)

	2010	2009	Var %
Numero Accertamenti (1)	705.580	711.932	-1%
Maggiore Imposta Accertata	27.849	26.338	6%

(1) Compresi gli accertamenti parziali automatizzati

Analogamente a quanto registrato per la maggiore imposta accertata anche il totale degli incassi complessivi da recupero dell'evasione (Tavola 4.3) subisce una battuta d'arresto negli anni 2003 e 2004 caratterizzati dai condoni, da cui si innesca una dinamica sistematicamente crescente per gli anni successivi.

Tavola 4.3 - Gli incassi complessivi da recupero dell'evasione (importi in milioni di euro)

ANNO	Accertamento, controllo formale, conciliazione giudiziale			Controllo automatizzato delle dichiarazioni fiscali e controllo atti registrati			Totale
	Versamenti diretti	Ruoli	Totale	Versamenti diretti	Ruoli	Totale	
2001	1.479	689	2.168	391	1.181	1.572	3.740
2002	1.300	681	1.981	295	497	792	2.773
2003	812	590	1.402	270	835	1.105	2.507
2004	607	435	1.042	408	659	1.067	2.109
2005	841	426	1.267	733	787	1.520	2.787
2006	1.354	639	1.993	1.284	1.129	2.413	4.406
2007	1.941	946	2.887	1.280	2.210	3.490	6.377
2008	2.541	1.180	3.721	1.029	2.215	3.244	6.965
2009	4.255	1.437	5.692	1.331	2.107	3.438	9.130
2010	4.638	1.643	6.281	1.955	2.333	4.288	10.569

In particolare, si segnalano i significativi incassi degli anni 2009 e 2010 in cui il gettito riscosso ha avuto un incremento, nonostante la crisi economica.

Nell'analisi delle componenti si evidenzia una netta in versione di tendenza per quanto riguarda gli incassi da ruoli che a partire dal 2006, anno in cui la riscossione è stata riportata in mano pubblica con la nascita del gruppo Equitalia, seguono un trend di costante crescita. Parimenti, si registra un incremento dei versamenti diretti: si allarga sensibilmente, cioè, la platea dei contribuenti che hanno scelto di utilizzare gli istituti definitivi, come l'adesione, l'acquiescenza e la conciliazione giudiziale, nonché quelli che hanno versato le maggiori somme richieste sia con le comunicazioni di irregolarità correlate al controllo automatizzato delle dichiarazioni dei redditi, dell'Iva, dell'Irap e dei sostituti di imposta, sia con gli avvisi di liquidazione correlati al controllo della regolarità degli adempimenti relativi alla registrazione degli atti, nonché con le comunicazioni degli esiti del controllo formale delle dichiarazioni dei redditi.

Dopo aver analizzato le risultanze dell'attività di recupero dell'evasione e gli incassi complessivi del recupero dell'evasione è utile osservare anche l'andamento dei rimborsi e delle compensazioni da imposte dirette e indirette nella Tavola 4.4. L'andamento crescente dei rimborsi registrato fino al 2009 è dovuto anche all'intensa attività di erogazione ai contribuenti dei crediti maturati nelle annualità precedenti che ha condotto ad una riduzione delle somme arretrate. Nel 2010, invece, si assiste ad una notevole diminuzione di rimborsi e compensazioni causata sia dalla contrazione dei crediti da rimborsare e sia dall'applicazione di efficaci misure di contrasto alle compensazioni indebite che hanno prodotto un risparmio per l'Erario di circa 6,6 miliardi di euro.

Tavola 4.4 - Rimborsi e compensazioni di imposte dirette e indirette(importi in milioni di euro)

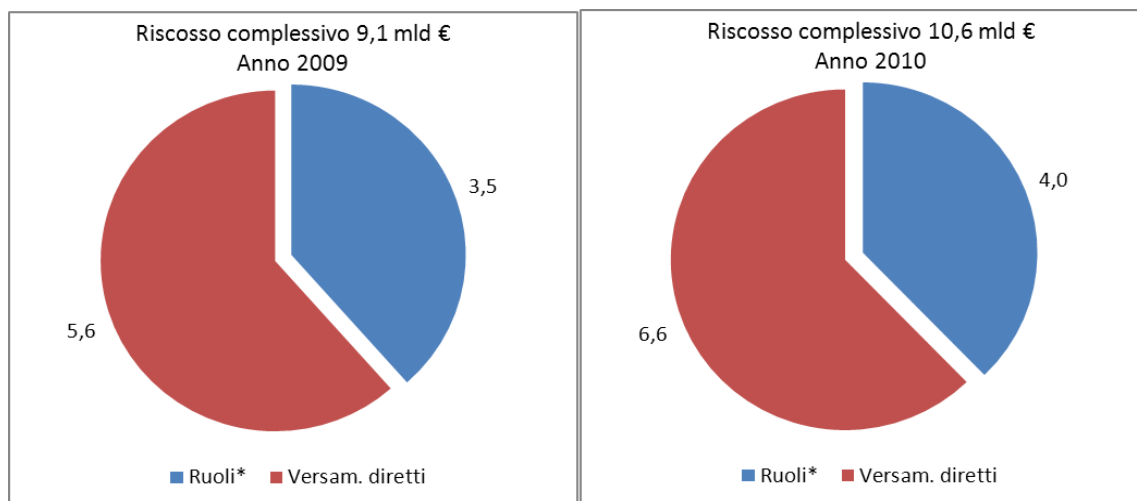
ANNO	Rimborsi	Compensazioni	Totale
2001	13.806	16.503	30.309
2002	11.133	19.392	30.525
2003	13.542	20.731	34.273
2004	13.203	21.233	34.436
2005	14.651	21.826	36.477
2006	16.547	23.441	39.988
2007	18.699	24.862	43.561
2008	20.416	27.398	47.814
2009	21.068	28.361	49.429
2010	17.802	21.727	39.529

La disamina in serie storica mette in luce come negli ultimi anni siano incrementati considerevolmente le entrate erariali e non erariali derivanti dall'azione complessiva di contrasto degli inadempimenti tributari (controllo automatizzato delle dichiarazioni fiscali, controllo formale delle dichiarazioni dei redditi, accertamento ai fini IIDD, IVA e IRAP, controllo ai fini dell'imposta di Registro degli atti e delle dichiarazioni sottoposte a registrazione). Nel 2010, infatti, l'Agenzia delle Entrate ha portato nelle casse dello Stato e degli Enti locali (Regioni e Comuni) complessivamente 10,6 miliardi di euro, un ragguardevole risultato questo che aggiunge a quello già conseguito nel 2009, quando gli incassi erano stati pari a 9,1 miliardi. Se si tiene conto anche degli interessi di mora e di maggiori rateazioni (dilazioni di pagamento delle cartelle) relative alle riscossioni da ruolo (480 milioni), si ottiene un consuntivo finale, nel 2010, delle somme di evasione pregressa

recuperate e ricondotte nella disponibilità dei conti pubblici che supera gli 11 miliardi di euro.

La Figura 4.2 evidenzia come il riscosso del 2010 sia generato per 6,6 miliardi da versamenti diretti, cioè versamenti effettuati spontaneamente dal contribuente per definire la pretesa erariale, e per 4,0 miliardi da ruoli, cioè derivante da procedure coattive per la riscossione di quanto dovuto.

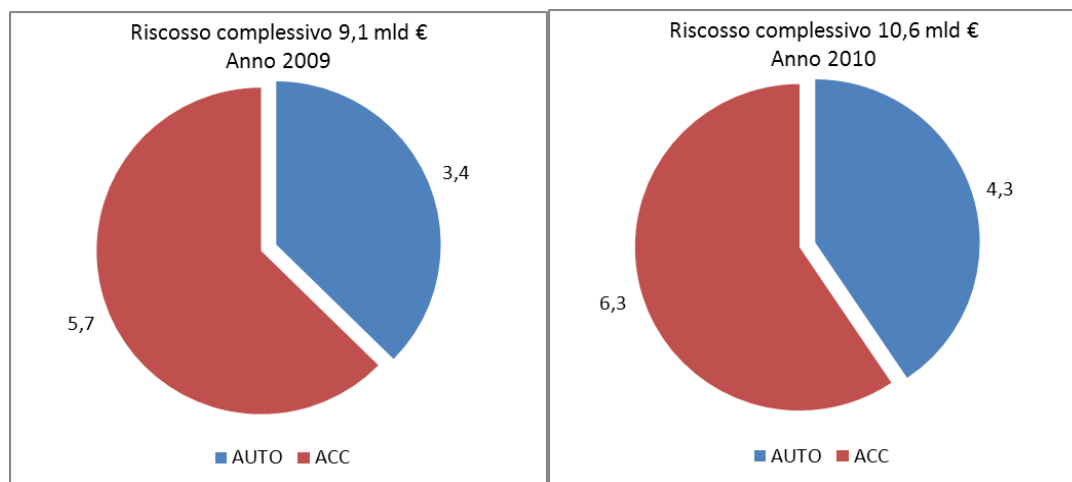
Figura 4.2 - Entrate erariali e non erariali (imposte, sanzioni e interessi) derivanti dalla complessiva azione di contrasto degli inadempimenti tributari distinte per tipologia di riscossione – Dati di preconsuntivo



* All'importo vanno aggiunte le riscossioni da ruolo derivanti da interessi di mora e di maggiori rateazioni pari a circa 420 milioni di euro nel 2009 e 480 milioni nel 2010.

Nella Figura 4.3 si può osservare il riscosso complessivo, del 2009 e del 2010, suddiviso per macrotipologie di controllo da cui deriva. Con riferimento al 2010, si osserva che 4,3 miliardi si generano dal controllo automatizzato delle dichiarazioni fiscali e dal controllo degli atti registrati ed, invece, 6,3 miliardi si realizzano tramite le attività di accertamento, di controllo formale delle dichiarazioni dei redditi e degli atti/dichiarazioni sottoposte a registrazione e di conciliazione giudiziale. Impiegando un'interpretazione di natura "economica" del fenomeno che stiamo esaminando, si può realizzare una suddivisione concettuale del *tax gap*. Nello specifico, è possibile separare, ancorché in modo approssimativo, la parte di evasione intenzionale, rilevata tramite l'attività di accertamento e di controllo formale delle dichiarazioni dei redditi da quella dovuta, invece, ad errori di compilazione o da crisi di liquidità, individuata tramite il controllo automatizzato delle dichiarazioni fiscali. Sulla base delle risultanze dell'accertamento quest'ultima componente risulta tutt'altro che irrilevante.

Figura 4.3 - Entrate erariali e non erariali (imposte, sanzioni e interessi) derivanti dalla complessiva azione di contrasto degli inadempimenti tributari distinte per macrotipologie di controlli: Accertamenti, controllo formale, conciliazione giudiziale (ACC) e controllo automatizzato delle dichiarazioni, controllo atti giudiziali (AUTO) – Dati di preconsuntivo



Come è stato evidenziato nel paragrafo 4.1 la platea dei contribuenti è stata suddivisa per fasce dimensionali di impresa, evidenziando le persone fisiche. La tabella 4.2.5. illustra la scomposizione degli accertamenti riportati nella Tavola 4.2 in accordo con tale segmentazione.

Nel 2010 sono stati accertati 2.609 grandi contribuenti, rispetto ai 1.667 del 2009, nei confronti dei quali è stata accertata una maggiore imposta pari a 5.490 milioni di euro. Nello stesso anno sono state controllate 15.524 imprese di medie dimensioni, dalle quali è scaturita una maggiore imposta accertata pari a 6,2 miliardi. Un impegno particolarmente consistente, da un punto di vista numerico è stato quello relativo ai soggetti di minori dimensioni ed ai lavoratori autonomi. In virtù della vasta platea di questi soggetti, che caratterizza l'economia italiana, su questo segmento sono stati operati 219.878 controlli, con una corrispondente imposta accertata di oltre 12 miliardi. Ancora più imponente è il numero di controlli sulle persone fisiche (467.569 di cui oltre 317.000 sono accertamenti parziali automatizzati) dalle quali si è constatata una maggiore imposta pari a 3,4 miliardi.

Tavola 4.5 - Distribuzione del numero complessivo degli accertamenti e corrispondente maggiore imposta accertata per fasce dimensionali di contribuenti

	Numero Accertamenti	Maggiore imposta accertata (1)
Totale	705.580	27.849
Grandi contribuenti	2.609	5.490
Imprese medie dimensioni	15.524	6.265
Imprese piccole dimensioni – Lavoratori autonomi	219.878	12.599
Persone fisiche	467.569	3.495

(1) Importi in milioni di euro

È utile confrontare il dato degli accertamenti sulle imprese di piccole dimensioni (Tavola 4.5) con quello realizzato nei confronti dei soggetti non congrui agli studi di settore (Tavola 4.6).

Nel 2010, dei 219.978 controlli effettuati sulle imprese di piccole dimensioni e lavoratori autonomi, 30.219 sono stati effettuati nei confronti dei soggetti non congrui.

Tavola 4.6 - Accertamenti nei confronti di soggetti non congrui agli Studi di settore *(componente degli accertamenti eseguiti nei confronti delle imprese di piccole dimensioni e dei lavoratori autonomi)*

	2010	2009
Numero accertamenti eseguiti	30.219	56.437
Maggiore Imposta Accertata (*)	433	722

(*) Importi in milioni di euro

Con riguardo a tali accertamenti, si registra nel 2010 una diminuzione quantitativa rispetto all'anno precedente (oltre 56.400), stante la maggiore selettività nell'individuazione delle posizioni a rischio, correlata ad analisi mirate in particolare verso i soggetti che non hanno effettuato alcun adeguamento in dichiarazione e con livelli "medi" di scostamento tra i ricavi o compensi dichiarati e quelli "puntuali di riferimento" risultanti dall'applicazione dello Studio di settore.

Dal punto di vista qualitativo, invece, si registra un aumento della maggiore imposta accertata media, cresciuta del 12 per cento nel 2010 rispetto all'anno precedente, passando da oltre 12.800 euro nel 2009 a oltre 14.300 euro.

Nel corso del 2010 sono stati eseguiti circa 139.600 accertamenti nei confronti di esercenti attività di impresa, arti e professioni che hanno dichiarato per il periodo di imposta accertato un codice di attività a cui risulta associato uno Studio di settore.

Di questi gli oltre 30.200 accertamenti eseguiti nei confronti di soggetti "non congrui" per i quali le risultanze degli Studi di settore (GERICO) sono stati corroborati con ulteriori elementi reperiti nella fase istruttoria (ad esempio, per gli imprenditori individuali e per i professionisti, gli elementi di capacità contributiva) ed esplicitati già nell'invito al contraddittorio, anche allo scopo di favorire l'eventuale definizione ai sensi dell'art. 5, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 218/1997.

Inoltre, è stata garantita un'adeguata strategia di prevenzione e contrasto dell'evasione dei soggetti cui si applicano gli Studi di settore, le cui risultanze (congruità dei ricavi o compensi dichiarati - coerenza degli indicatori economici) consentono analisi di rischio specifiche e rappresentano un efficace strumento di "orientamento" ai fini dell'individuazione delle posizioni soggettive da sottoporre a controllo.

Si evidenzia, infine, per completezza di informazione, che l'attività nei confronti dei soggetti cui si applicano gli studi di settore è stata ed è esplicitata mediante ulteriori strumenti differenziati di controllo, quali:

1. controllo della veridicità dei dati dichiarati dal contribuente mediante accessi brevi programmati, mediante accessi mirati o in sede di verifica;
2. ricostruzione dei ricavi o dei compensi, avvalendosi dei percorsi metodologici diramati dall'Agenzia, in particolare, nelle situazioni di congruità agli studi di settore, anche con riguardo ai soggetti per i quali in un periodo pluriennale è stato osservato un "appiattimento" dei ricavi o compensi dichiarati sulle risultanze dell'applicazione degli Studi di settore;

3. controllo specifico dei soggetti congrui che, destinatari delle apposite comunicazioni concernenti la rilevata esistenza di anomalie degli indicatori economici reiterate in un triennio, risultano – dai dati dichiarati per periodi di imposta successivi – non aver mutato il comportamento risultato anomalo.

In conclusione, gli “studi” non vanno solo interpretati, tanto meno utilizzati, come strumento di natura meccanicistica per individuare i soli contribuenti da accertare rispetto all’intera platea, ma anche come un prezioso patrimonio informativo da cui estrarre utili risultanze per supportare l’attività di contrasto sull’enorme platea dei soggetti di minori dimensioni.

Con riguardo alle persone fisiche ha subito un forte impulso l’accertamento sintetico del reddito. Nel 2010 il numero dei controlli in questo campo ha raggiunto quota 30.443 e la maggiore imposta accertata ha superato i 500 milioni di euro. In particolare, gli accertamenti sintetici definiti con adesione o con acquiescenza hanno registrato un incremento notevole, passando da un valore di 8.506, nel 2009, ad uno di 12.729 nel 2010 (+ 50 per cento). Risultati positivi sono registrati anche per la maggiore imposta definita nel 2010 (96 milioni di euro) rispetto al 2009 (59 milioni di euro).

Tavola 4.7 - Accertamenti ordinari Imposte Dirette con determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche

	2010	2009	Var %
Numero Accertamenti eseguiti	30.443	28.316	8,0
Maggiore Imposta Accertata (*)	501	460	9,0
Numero Accertamenti definiti con adesione o con acquiescenza	12.729	8.506	50,0
Maggiore Imposta Definita (*)	96	59	63,0

(*) Importi in milioni di euro

Al fine di fornire una visione d’insieme delle risultanze dell’attività di accertamento e di controllo formale per tipologia di contribuente differenziata per fascia dimensionale d’appartenenza, si procede ad analizzare anche il riscosso derivante da tale attività. Si ripone l’attenzione solo sul riscosso da versamenti diretti (F23 e F24), che rappresenta solo una componente del riscosso totale (si veda tabella 4.3), e in particolare, costituisce grandezza rappresentativa della qualità e dell’efficacia dell’azione svolta con l’attività di accertamento e di controllo formale. Dalla tabella 4.8, si può osservare che i maggiori versamenti diretti provengono dalle imprese di grandi dimensioni (32 per cento del totale), seguiti dalle imprese di piccole dimensioni lavoratori autonomi (29 per cento) e dalle persone fisiche (16 per cento).

Tavola 4.8 - Attività di accertamento e di controllo formale - Distribuzione dei versamenti diretti per tipologia contribuente

	Riscosso da versamenti diretti (F23-F24)	Comp. %
Somme riscosse	4.637	100,0
Grandi contribuenti	1.462	32,0
Imprese medie dimensioni	569	12,0
Imprese piccole dimensioni - Lavoratori autonomi	1.329	29,0
Persone fisiche	745	16,0
Registro	532	11,0

Dati di preconsuntivo, importi in milioni di euro.

Le strutture operative dell'Agenzia svolgono attività istruttorie esterne anche presso quegli enti del terzo settore (enti non commerciali e ONLUS) che godono di un regime fiscale agevolato e per i quali sussistono elementi che riconducono all'esercizio di vere e proprie attività commerciali. Sono 957 gli interventi specifici eseguiti in questo settore nel corso del 2010. I rilievi dei verificatori hanno portato alla luce ben 238 milioni di euro di maggiore base imponibile ai fini delle imposte dirette e dell'Irap e 28 milioni di maggiore Iva constatata. Obiettivo è anche di tutelare le vere forme associazionistiche incentivate dal legislatore fiscale e di isolare e contrastare l'uso distorto dello strumento associazionistico suscettibile di intralciare, tra l'altro, la libertà di concorrenza tra operatori commerciali.

Gli uffici Antifrode incrementano i risultati conseguiti nel 2009, evidenziando frodi in materia di imposte sui redditi e di Irap per oltre 6,4 miliardi complessivi d'imponibile evaso. Infatti a fronte di una leggera contrazione del numero delle verifiche e degli accessi mirati, con gli interventi eseguiti nel 2010 sono stati constatati maggiori imponibili per oltre 4 miliardi per le imposte dirette e per circa 2,4 miliardi per l'Irap. Risultati, questi ultimi, che arrivano addirittura a raddoppiare quelli ottenuti nel 2009, mentre resta elevata (724 milioni) la maggiore Iva constatata.

Tavola 4.9 - Indagini fiscali realizzate da parte degli Uffici Antifrode (1)

	2010	2009
N°attività istruttorie esterne (<i>verifiche e accessi mirati</i>)	526	551
Maggiore imposta IVA constatata *	724	789
Maggiore imponibile II.DD.*	4.092	2.055
Maggiore imponibile IRAP*	2.369	1.334
Ritenute*	6	28

(1) Ufficio Centrale Antifrode e Uffici Antifrode Regionali. * Importi in milioni di euro

Nel 2010, l'Ufficio Centrale per il Contrasto degli Illeciti Fiscali Internazionali, nonostante si trovasse ancora in fase di start up, ha posto in essere un'attività particolarmente intensa con significativi risultati conseguiti. La struttura, con sede sita in Roma, si articola su sei unità periferiche situate a Milano, Torino, Firenze, Bologna, Venezia e Napoli.

A seguito di specifiche indagini e controlli relativi a situazioni di illecito trasferimento e detenzione di attività economiche e finanziarie all'estero, comprese le fattispecie correlate al mancato adempimento dell'obbligo di dichiarazione da parte di soggetti residenti in Italia detentori di investimenti all'estero o di attività estere di natura finanziaria, nel corso dell'esercizio 2010 sono state trasmesse alle strutture locali competenti n. 125 segnalazioni.

Tavola 4.10 - Attività realizzate da parte dell'Ufficio Centrale per il contrasto agli illeciti fiscali internazionali

N° Segnalazioni (1)	125
Maggiore imposta IVA constatata *	4
Maggiore imponibile II.DD.*	599
Maggiore imponibile IRAP *	59
Attività estere e trasferimenti non dichiarati *	7.579

(1) Segnalazioni trasmesse alle strutture operative a seguito di indagini e controlli relativi a situazioni di illecito trasferimento e detenzione di attività economiche e finanziarie all'estero, comprese le fattispecie correlate al mancato adempimento dell'obbligo di dichiarazione da parte dei soggetti residenti in Italia che detengono investimenti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria (L. 167 del 1990 – art. 4, commi 1 e 2)

Restano al centro delle strategie di controllo le indebite compensazioni tra crediti di imposta e debiti di imposta. In questo settore, i crediti illecitamente compensati e recuperati ammontano complessivamente a 292 milioni di euro, contro i 229 milioni del 2009; anche il credito recuperato medio mostra un aumento passando da 34 mila a 43 mila euro.

Tavola 4.11 - Controllo dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione (art. 27 – D.L. 185 del 2008)

	2010	2009	Var %
Numero atti	6.794	6.753	0,6
Credito recuperato totale *	291.840	228.804	28,0
Credito recuperato medio **	42.955	33.900	27,0

* Importi in migliaia di euro. ** Importi in euro

Tavola 4.12 - Accertamenti nei confronti di soggetti che hanno indicato un credito IVA in dichiarazione

	2010	2009	Var %
N° Accertamenti	99.783	94.931	5,0
Minor credito accertato *	1.366	1.277	7,0
Maggiore IVA a debito accertata *	4.136	3.579	16,0

* Importi in milioni di euro

Gli accertamenti eseguiti specificamente nei confronti dei soggetti che hanno indicato un credito nella dichiarazione presentata ai fini dell'IVA hanno fatto registrare nel 2010 buoni risultati sia rispetto al complessivo importo del minor credito IVA accertato rispetto a quello dichiarato sia rispetto alla complessiva maggiore IVA a debito accertata rispetto a quella dichiarata.

4.2.2 L'attività del Ministero del Lavoro e degli Enti vigilati e i risultati del contrasto all'evasione contributiva

L'attività di business intelligence

In linea con le scelte governative in tema di contrasto dei fenomeni del lavoro sommerso/irregolare e dell'evasione/elusione contributiva, nonché con gli interventi normativi che si sono succeduti a partire dall'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 124/2004, che ha razionalizzato le funzioni ispettive, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'Inail e l'Inps hanno potenziato il sistema di vigilanza.

Lo sviluppo di sinergie tra i diversi Enti che operano in materia, anche per l'interscambio di dati ed informazioni, si è concretizzato, nel 2010, con la sottoscrizione di un Protocollo di Intesa tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'INPS, l'INAIL e l'Agenzia delle Entrate. In attuazione del predetto protocollo di intesa, l'Inail ha sottoscritto convenzioni con l'Agenzia delle entrate, in data 6 agosto 2010, e con il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, in data 22 marzo 2011.

L'attività di vigilanza deve conseguire l'obiettivo finale della tutela del lavoratore, ma anche quello dell'efficienza del sistema produttivo che può essere, falsato, da aziende che ricorrono al lavoro sommerso o all'uso distorto di fattispecie contrattuali.

La riqualificazione degli interventi ispettivi si basa su:

- accessi brevi “finalizzati a rendere percepibile sul territorio la presenza dell’organo di vigilanza, nonché a promuovere la legalità e ad incoraggiare l’emersione”;
- accessi mirati indirizzati sostanzialmente verso “fenomeni di rilevante impatto economico – sociale” quali la lotta al lavoro nero e alla economia sommersa, la lotta alle prestazioni indebite conseguenti ad esempio alla denuncia dei rapporti fittizi in agricoltura, la reale somministrazione fraudolenta di manodopera e la lotta all’utilizzo irregolare di manodopera straniera;
- interventi di tipo “informativo - prevenzionale” ad esempio per quelle situazioni dove una non perfetta conoscenza delle diverse opportunità contrattuali offerte dalla normativa vigente in generale e dalla legge “Biagi” in particolare, porta a ricorrere a forme contrattuali che male si attagliano alle specifiche esigenze lavorative.

Tavola 4.13 - Risultati attività ispettiva per Ente. Anni 2007-2010

Ente	Anni	Aziende		Lavoratori irregolari	
		Ispezionate	Irregolari	Totale	di cui totalmente in nero
Ministero del Lavoro	2007	197.247	101.209	161.437	52.998
	2008	188.655	92.885	173.289	49.510
	2009	175.263	73.348	173.680	50.370
	2010	148.694	82.191	157.574	57.186
INPS	2007	114.998	92.117	73.122	60.941
	2008	96.375	79.237	68.242	52.327
	2009	100.591	79.953	73.164	60.742
	2010	88.123	67.955	77.636	65.086
INAIL	2007	30.106	24.666	34.275	24.790
	2008	29.389	25.110	57.153	25.271
	2009	27.218	21.350	62.385	12.843
	2010	24.584	21.221	46.325	10.426
ENPALS	2007	653	569	8.531	1.913
	2008	751	611	8.941	241
	2009	619	493	7.081	521
	2010	613	443	16.405	668
TOTALE	2007	343.004	218.561	277.365	140.642
	2008	315.161	197.843	307.625	127.349
	2009	303.691	175.144	316.310	124.476
	2010	262.014	171.810	297.940	133.366

Fonte: Rapporto annuale Ministero del lavoro e delle politiche sociali

L’attività di *Business Intelligence* posta in essere negli ultimi tre anni per tutti gli Enti coinvolti ha complessivamente dato i seguenti risultati: nel corso del 2010 sono state ispezionate 262.014 aziende, che hanno permesso di identificare 171.810 aziende irregolari, pari al 65,6 per cento del totale (Tavola 4.13). Nel 2010 i lavoratori regolarizzati a seguito dell’attività ispettiva sono stati 297.940, di cui 133.66 totalmente in nero, questi ultimi con un incremento del 7,1 per cento rispetto al 2009.

L’azione di vigilanza per l’anno 2010 evidenzia risultati significativi sotto il profilo dell’efficacia dell’azione ispettiva in quanto continua a registrarsi una sempre più incisiva attività di “intelligence” volta all’individuazione di quei fenomeni di violazione sostanziale e

di rilevante impatto sul piano economico sociale. In particolare si sottolinea che nel corso dell'ultimo anno sono state evidenziate:

- sanzioni per il lavoro nero n. 57.186 nel 2010 a fronte di n. 45.045 del 2009 (+ 27 per cento).
- appalti e somministrazione illecita n. 15.907 nel 2010 a fronte di n. 6.649 del 2009 (+139 per cento).
- violazioni in materia di disciplina dello Statuto n. 2.604 nel 2010 a fronte di n. 1.042 del 2009 (+ 150 per cento).
- truffa nei confronti degli Istituti previdenziali n. 3.316 nel 2010 a fronte di n. 2.493 del 2009 (+33 per cento).
- ipotesi di reato relative a evasioni contributive n. 4.886 nel 2010 a fronte di n. 3.781 del 2009 (+ 29 per cento).
- illeciti in materia di sicurezza sul lavoro n. 38.357 nel 2010 a fronte di n. 26.404 del 2009 (+ 45 per cento).
- violazioni in ordine alla tutela economica delle lavoratrici madri n. 1.280 nel 2010 a fronte di n. 406 del 2009 (+215 per cento).
- ipotesi di reato in ordine alla tutela fisica delle lavoratrici madri n. 973 nel 2010 a fronte di n. 661 del 2009 (+ 47 per cento)

L'attività di *business intelligence* è in continua evoluzione e sarà sempre più orientata alla rilevazione di indicatori di rischio per indirizzare gli accertamenti amministrativi e ispettivi verso quelle aziende che mettono in atto comportamenti finalizzati all'evasione/elusione contributiva.

L'attività di accertamento e verifica amministrativa

Nell'ambito della lotta all'evasione/elusione contributiva l'Inail e l'Inps hanno attivato nuove procedure di accertamento e verifica della gestione dei flussi contributivi ed assicurativi. A supporto delle attività di verifica e tutoraggio viene utilizzato il *Data Mining* che, analizzando le performance aziendali nella loro interezza, consente di costruire degli indici di rischio di evasione e/o omissione contributiva collegati alla tipologia aziendale e con specifico riferimento alla realtà locale e ai settori produttivi.

Per quanto riguarda l'attività dell'Inail, nel corso del secondo trimestre 2009, è stata avviata un'operazione di "Censimento Artigiani" che, attraverso l'incrocio delle informazioni presenti nelle banche dati INAIL, INPS e INFOCAMERE, ha consentito l'elaborazione di una lista di n. 18.725 ditte artigiane attive all'INPS, ma sconosciute all'INAIL, a cui è stata inviata di una lettera/diffida a regolarizzare la propria posizione assicurativa.

I risultati conseguiti con tale attività sono riportati nella sottostante tabella, dalla quale si evince, tra l'altro, che, nel 2009, sono stati accertati premi ed accessori (sanzioni civili ed interessi) per complessivi euro 27.853.280, di cui incassati euro 4.725.508 (Tavola 4.14).

Tavola 4.14- Attività censimento artigiani Inail

TIPOLOGIA	Censimento artigiani					
	Anno 2009			Anno 2010		
	Numero posizioni	Importo richiesto	Importo pagato	Numero posizioni	Importo richiesto	Importo pagato
PREMI	11.560	18.803.524	4.077.175	2.375	9.655.818	4.498.810
SANZIONI	11.351	7.746.063	573.689	2.414	2.368.304	1.206.817
INTERESSI	8.625	1.303.693	74.644	2.121	366.036	168.342
		27.853.280	4.725.508		12.390.157	5.873.968

Fonte: Inail

Pertanto, al 31 dicembre 2010, l'attività amministrativa di accertamento sono stati complessivamente richiesti premi ed accessori per € 40.243.437.

Relativamente all'attività dell'Inps si segnalano:

➤ Attività di tutoraggio per le grandi aziende e per le aziende agricole

L'attività di tutoraggio prevede un contatto diretto con le aziende interessate, siano esse "virtuose" o "irregolari". Attraverso forme di "collaborazione" e di "affiancamento", sono gestite tempestivamente eventuali situazioni di crisi aziendali e difficoltà momentanee nonché sono ridotte al minimo le situazioni conflittuali tenendo conto delle specificità di ciascun settore produttivo, del ramo di attività e delle dinamiche locali.

L'attività di tutoraggio va intesa in senso lato, come una attività di *counseling* che tende ad orientare i comportamenti aziendali e promuovere atteggiamenti "virtuosi", attivando un controllo preventivo costante e personalizzato nei confronti della singola azienda.

Per l'attività di tutoraggio sono state individuate a livello centrale 2835 aziende e 2750 aziende agricole che, nel corso del primo trimestre 2011 saranno sottoposte a verifica a cura delle strutture territoriali.

Con riferimento al settore agricolo, d'altronde, si segnala una particolare tipologia di lavoro irregolare. Si tratta dei rapporti di lavoro di natura fittizia, costituiti al solo scopo di aprire posizioni assicurative che danno diritto a prestazioni indebite; nei casi più gravi, oltre a mancare gli elementi essenziali del rapporto di lavoro, sono inesistenti anche le aziende e, conseguentemente, i rapporti giuridici che ne derivano. Il meccanismo di accertamento in agricoltura, attualmente, spesso consente la verifica solo a prestazioni già percepite, determinando la necessità di un conseguente recupero.

➤ Attività di analisi delle liste di non congruità

L'attività di accertamento individua singoli soggetti contribuenti attraverso elaborazioni centralizzate basate, su specifici indici di rischio e per singolo settore economico e ramo di attività e con specifico riferimento alle realtà locali. Il soggetto così individuato viene convocato e sottoposto a verifica. L'iter procedimentale prevede:

- apertura di un procedimento amministrativo che contenga tutti gli elementi "non congrui" o "incoerenti" riferiti al target ricercato;

- convocazione del contribuente, per verificare in modo congiunto le risultanze degli accertamenti, anche attraverso la produzione di apposita documentazione;
- instaurazione, se necessario, di un contraddittorio e conseguente tentativo di riduzione del contenzioso;
- gestione del comportamento silente del soggetto contribuente attraverso la quantificazione del dovuto o la segnalazione alla vigilanza ispettiva per gli eventuali ulteriori accertamenti.

Nell'ambito delle liste citate rientrano le seguenti attività strutturate, di cui si riporta lo stato di avanzamento:

- **Pegaso**, per il recupero della contribuzione virtuale dovuta dalle aziende edili in caso di domande per cassa integrazione guadagni respinte o parzialmente accolte e per la sistemazione del conto assicurativo dei lavoratori interessati. Per l'effettivo riallineamento dei flussi contributivi e retributivi, si opera con le stesse modalità consenziali e di contatto con l'azienda già descritte.
- **Controllo dei flussi retributivi e contributivi** trasmessi dalle aziende per individuare situazioni "anomale" da sottoporre a specifico controllo, al fine di effettuare il recupero della contribuzione non versata dalle aziende e sistemare il conto assicurativo della manodopera dipendente. L'attività di confronto dei flussi ha evidenziato squadrature per denuncia retributiva (E-mens) maggiore della denuncia contributiva (DM10) per 67 milioni di euro di retribuzioni e assenza di denuncia contributiva (DM10) a fronte della denuncia retributiva (E-mens) per 300 milioni di euro di retribuzione;
- **Poseidone**, per la verifica, mediante un incrocio con la banca dati dell'Agenzia delle Entrate, della sussistenza dei requisiti previsti per l'iscrizione nella gestione previdenziale autonoma dei liberi professionisti e soci di società. In tale ambito sono stati individuati:
 - 49.000 libero professionisti, i quali, pur avendo indicato sulla denuncia del singolo anno, per il periodo 2004-2007, il reddito da attività professionale, non risultino aver versato la contribuzione alla Gestione separata di cui alla legge 335/95;
 - 27.500 soci di società non iscritti nella gestione speciale per gli esercenti attività commerciali, per i quali, in base alla dichiarazione dei redditi relativi all'anno 2005, l'attività svolta nell'impresa risulta l'occupazione abituale e prevalente;
 - 24.500 soci di società non iscritti nella gestione speciale per gli esercenti attività commerciali, per i quali, in base alla dichiarazione dei redditi relativi all'anno 2006, l'attività svolta nell'impresa risulta l'occupazione abituale e prevalente.
- **Controllo delle principali prestazioni previdenziali, sgravi e riduzioni contributive poste a conguaglio dalle aziende** nelle dichiarazioni mensili per verificarne la correttezza e la congruità. L'attività è stata avviata di recente con la verifica delle indennità di malattia ed è in corso di predisposizione la procedura per l'avvio del controllo sul conguaglio degli assegni familiari.
- L'analisi dell'attività di vigilanza effettuata dall'Inps mostra una decisa azione di controllo in Lombardia, Campania, Emilia Romagna e Sicilia. Il maggior numero di

lavoratori regolarizzati si riscontrano in Lombardia, Toscana, Campania e Sicilia(Tavola 4.15).

Tavola 4.15- Risultati attività di vigilanza Inps per regione - Anno 2010

REGIONI	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	% Aziende irregolari su ispezionate	Lavoratori irregolari	Recupero Contributi e Premi Evasi (euro)
Piemonte	4.962	3.314	66,8	7.029	65.037.000
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	181	124	68,5	205	619.000
Lombardia	11.738	8.853	75,4	10.534	115.274.000
<i>Trento</i>	<i>1.284</i>	<i>753</i>	<i>58,6</i>	<i>656</i>	<i>7.324.000</i>
<i>Bolzano</i>	<i>867</i>	<i>509</i>	<i>58,7</i>	<i>444</i>	<i>4.947.000</i>
Veneto	5.566	4.281	76,9	4.665	61.237.000
Friuli-Venezia Giulia	1.156	742	64,2	540	8.299.000
Liguria	4.328	2.391	55,2	1.470	14.863.000
Emilia-Romagna	7.747	6.217	80,3	7.415	49.541.000
Toscana	7.077	5.567	78,7	8.757	60.885.000
Umbria	1.394	890	63,8	1.163	13.038.000
Marche	3.474	2.966	85,4	3.408	27.968.000
Lazio	7.500	5.781	77,1	6.117	97.220.000
Abruzzo	1.770	1.419	80,2	1.785	28.447.000
Molise	258	205	79,5	283	4.605.000
Campania	9.446	8.195	86,8	8.110	240.182.000
Puglia	4.926	3.276	66,5	2.696	83.515.000
Basilicata	1.260	1.050	83,3	734	24.702.000
Calabria	3.821	3.170	83,0	1.931	49.523.000
Sicilia	7.499	6.350	84,7	7.573	125.515.000
Sardegna	2.164	1.902	87,9	2.121	38.750.000
Italia	88.123	67.955	77,1	77.636	1.121.491.000

Tavola 4.16- Risultati attività di vigilanza Inail per regione - Anno 2010

REGIONI	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	% Aziende irregolari su ispezionate	Lavoratori irregolari	Premi omessi* (euro)
Piemonte	1.794	1.551	86,5	5.676	8.083.742
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	84	72	85,7	289	169.788
Lombardia	3.390	2.868	84,6	8.722	21.347.496
<i>Trento</i>	<i>103</i>	<i>88</i>	<i>85,4</i>	<i>221</i>	<i>276.125</i>
<i>Bolzano</i>	<i>154</i>	<i>121</i>	<i>78,6</i>	<i>125</i>	<i>238.126</i>
Veneto	2.211	1.729	78,2	3.183	8.875.946
Friuli-Venezia Giulia	900	679	75,4	2.352	2.468.040
Liguria	569	511	89,8	1.614	1.352.480
Emilia-Romagna	2.316	1.868	80,7	5.900	7.161.987
Toscana	2.369	2.145	90,5	5.940	5.748.073
Umbria	236	192	81,4	330	646.683
Marche	934	788	84,4	2.552	1.877.913
Lazio	2.688	2.360	87,8	3.389	9.359.830
Abruzzo	606	521	86,0	1.691	1.449.416
Molise	231	198	85,7	399	629.705
Campania	1.934	1.808	93,5	5.242	12.202.323
Puglia	1.568	1.386	88,4	2.619	5.273.708
Basilicata	255	244	95,7	818	1.092.950
Calabria	566	553	97,7	1.570	1.876.251
Sicilia	1.026	924	90,1	3.092	7.430.476
Sardegna	650	615	94,6	1.027	1.622.862
Italia	24.584	21.221	86,3	56.751	99.183.920

(*) Premi scaturiti dall'attività ispettiva INAIL, dalla liquidazione dei verbali degli altri Enti e dalle operazioni di accertamento(attività amministrative)

L'attività territoriale dell'Inail presenta caratteristiche diverse da quella dell'Inps, infatti il maggior numero di aziende controllate si trovano in Lombardia, Lazio, Toscana ed Emilia Romagna. Riguardo al numero di lavoratori irregolari si segnalano la Lombardia, con circa 8.700 unità, Toscana, Emilia Romagna e Campania (Tavola 4.16).

4.2.3 Le azioni di contrasto dell'evasione dell'Agenzia del Territorio nel campo dei tributi su redditi e valori immobiliari

Il sistema informativo dell'Agenzia del Territorio

L'Agenzia del Territorio, come è noto, gestisce il catasto degli immobili urbani e dei terreni, oltre ai registri di pubblicità immobiliare e all'osservatorio del mercato immobiliare. In via preliminare ed in estrema sintesi, si ritiene utile fornire il quadro generale del sistema informativo gestito dall'Agenzia del territorio.

Il *sistema informativo catastale* è costituito da quattro settori completamente informatizzati e strettamente correlati tra loro:

1. *censuario del Catasto Terreni*, costituito da circa 83.000.000 di particelle catastali, di cui 60.000.000 soggette a tassazione (le residue particelle concernono aree occupate da fabbricati e altre aree esenti da estimo catastale);
2. *censuario del Catasto Edilizio Urbano*, costituito da circa 66.000.000 di unità immobiliari urbane, di cui 58.000.000 con rendita catastale (le residue unità immobiliari concernono beni comuni non censibili o unità non produttive di reddito);
3. *planimetrico*, che completa il Catasto Edilizio Urbano, con informazioni di tipo grafico relative a ciascuna unità immobiliare, peculiarità che caratterizza pochissimi sistemi catastali in ambito internazionale;
4. *cartografico*, costituito da circa 340.000 file cartografici: la cartografia catastale conferisce al sistema informativo la caratteristica di essere geograficamente referenziato.

Il *sistema informativo della pubblicità Immobiliare* è costituito dalla raccolta degli atti e delle relative note (trascrizioni, iscrizioni e domande di annotazione), riguardanti prevalentemente il trasferimento della proprietà e dei diritti reali sugli immobili, ovvero l'iscrizione o la cancellazione delle ipoteche.

Il *sistema informativo dell'osservatorio del mercato immobiliare* è costituito dalla banca dati delle quotazioni e dalle statistiche nazionali e territoriali sul numero di immobili compravenduti, sul numero di abitazioni acquistate con mutuo ipotecario sulla stessa abitazione acquistata e sul capitale erogato, sullo *stock* di immobili censito in catasto, sulle caratteristiche degli acquirenti e dei venditori.

L'efficacia con la quale l'Agenzia assolve ai propri compiti istituzionali (non solo fiscali ma anche di natura civilistica) è dunque strettamente correlata alla qualità delle basi informative dalla stessa gestite. I servizi resi alle Istituzioni, ai professionisti - in particolare a notai e geometri - ed ai cittadini, hanno un valore connesso al grado di completezza e di coerenza dei dati gestiti con la realtà territoriale.

Occorre infine rammentare l' incisiva azione di correlazione dei dati svolta dall'Agenzia del territorio e dal Dipartimento delle finanze che ha consentito, da un lato, di pervenire alla stesura del rapporto annuale «*Gli immobili in Italia*» che offre un quadro conoscitivo del patrimonio immobiliare italiano mediante l'incrocio dei dati degli archivi catastali, dell'osservatorio del mercato immobiliare e delle dichiarazioni dei redditi. Dall'altro, ha permesso al Dipartimento delle Finanze di costruire un *data-base* sull'universo del patrimonio immobiliare (in particolare abitativo) utile ad effettuare analisi, studi e stime per le politiche tributarie, specie per il provvedimento sul federalismo fiscale. In materia immobiliare è comunque dalla sempre più forte correlazione tra le banche dati dell'Amministrazione finanziaria che può derivare un rafforzamento anche dell'efficacia degli accertamenti degli enti impositori (Agenzia delle Entrate, Comuni).

La specifica funzione fiscale dell'Agenzia del Territorio

L'azione fiscale specifica dell'Agenzia si esplicita direttamente nella determinazione delle "rendite", ossia dei redditi netti normalmente ritraibili dalle proprietà immobiliari. La "rendita" rappresenta, per diverse imposte e tasse, la base imponibile su cui si calcola l'ammontare del tributo dovuto. La gestione dei tributi aventi per oggetto i redditi o i patrimoni immobiliari e quindi il relativo accertamento sugli stessi è competenza dell'Agenzia delle entrate e dei Comuni. Quest'ultimi, peraltro, con il recente provvedimento sul federalismo fiscale⁷ acquisiranno progressivamente sempre più competenze in materia o comunque dovranno divenire sempre più protagonisti delle iniziative di contrasto all'evasione dei tributi su redditi e valori immobiliari, dato che il gettito sarà da loro incassato.

Chiariti questi aspetti preliminari, risulta ovvio il motivo per cui il contributo diretto dell'Agenzia del Territorio al contrasto all'evasione sui tributi anzidetti è delimitato alla corretta attribuzione della rendita alle singole unità immobiliari e al completo inserimento in catasto di tutte le unità immobiliari esistenti, indipendentemente dalla loro conformità alle norme urbanistiche.

L'aggiornamento del catasto sia in ordine alle unità immobiliari di nuova costruzione, sia in ordine alla variazione di quelle esistenti (ampliamenti, ristrutturazioni, cambi di destinazione d'uso, variazioni colturali, ecc) è dovere della parte, ovvero del proprietario dell'unità immobiliare, mediante la presentazione del Docfa (Documento fabbricato), del Docte (documento terreni) o del Pregeo (Pretrattamento atti geometrici).

L'azione di accertamento sulle proposte presentate dalla parte costituisce l'attività ordinaria dell'Agenzia del Territorio, sia mediante il controllo documentale e di coerenza della proposta di aggiornamento avanzata, sia mediante un controllo diretto con sopralluogo sull'unità immobiliare per una percentuale, fissata in sede di convenzione con il Ministero dell'Economia e Finanze, delle proposte presentate nell'anno.

Nel corso del 2010, delle circa 1.988.000 unità immobiliari urbane classate ed inserite in atti con Docfa, 1.023.000 sono state sottoposte a specifiche azioni di controllo e verifica – 161.000 con sopralluogo - e, di queste, nel 31 per cento dei casi sono state eseguite

⁷ Decreto Legislativo 14 marzo 2011 n. 23.

rettifiche che hanno comportato una variazione della rendita catastale che, complessivamente, ammonta a oltre 118 milioni di euro.

Le mancate dichiarazioni di accatastamento e di variazione in catasto

Esiste, tuttavia, la possibilità che il contribuente ometta la presentazione della dichiarazione di accatastamento o di variazione sia per quel che concerne il catasto urbano, sia per il catasto terreni. In quest'ultimo caso, il problema può consistere nella omessa dichiarazione di variazioni colturali e di frazionamenti⁸, in quanto l'accatastamento di un terreno nuovo è ormai caso assai raro (a parte il demanio marittimo).

Un dato di fatto è che è pressoché impossibile esercitare il controllo territoriale con una perlustrazione diretta, permanente e costante, da parte dei singoli Uffici provinciali. Per il catasto urbano il controllo delle mancate dichiarazioni dipende fortemente dalla ricaduta della capacità dei singoli Comuni di far rispettare norme e vincoli urbanistici. Inoltre, fino ad anni recenti, non esistevano tecnologie di georeferenziazione, digitalizzazione delle mappe, aerofotogrammetria così sviluppate, ma soprattutto così diffuse, accessibili e a relativo basso costo come quelle oggi disponibili. La stessa *verificazione* (o *lustrazione*) prevista dalla legge⁹ periodicamente per il catasto terreni è divenuta desueta col ridursi delle risorse tecniche e forse anche per la minor rilevanza del gettito dei tributi che colpiscono i redditi dominicali e quelli agrari (rischia di essere più elevato il costo dell'operazione di verifica che non l'introito derivante dalle imposte).

È quindi possibile che la mancata deterrenza dovuta a controlli puntuali induca il contribuente a rischiare al fine di ottenere risparmio fiscale illecito. D'altra parte, esiste una deterrenza a monte determinata dalla non commerciabilità del bene se non censito in catasto. Infatti, il trasferimento dei diritti reali può avvenire solo se il bene è identificato negli archivi catastali, in quanto l'identificativo catastale è obbligatorio inserirlo nelle note di trascrizione che rappresentano, in qualche misura, una sintesi dell'atto. Peraltro questa forma di deterrenza è stata rafforzata da alcune recenti innovazioni normative¹⁰, sia in generale, per l'obbligo del riferimento agli identificativi catastali, sia per quel che riguarda alcune variazioni interne all'unità immobiliare che modificano la redditività del bene (l'esempio più semplice è l'inclusione di un secondo bagno).

Tuttavia, nei casi soprattutto di nuove costruzioni, i motivi che possono indurre a non procedere all'accatastamento dei beni sono solo in parte riconducibili ai risparmi economici che si ottengono con questa forma di evasione dagli obblighi fiscali. In diversi casi, infatti, gli immobili non sono dichiarati in catasto in quanto configurano opere abusive. A fini fiscali ciò non rileva, ma spiega il motivo per cui non viene presentata la dichiarazione, in quanto la stessa deterrenza indotta dalla mancata commerciabilità del bene viene meno.

⁸ Ma in tal caso è a danno del contribuente per la identificazione delle proprietà.

⁹ Regolamento 8 dicembre 1938, n. 2153

¹⁰ In tema di commerciabilità dei beni si rammenta che l'articolo 19, comma 14, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, ha rafforzato l'importanza della correttezza dei dati dichiarati in catasto, a pena di nullità dell'atto di trasferimento, disponendo tra l'altro che in esso deve essere contenuto, per le unità immobiliari urbane "il riferimento alle planimetrie depositate in catasto e la dichiarazione, resa in atti dagli intestatari, della conformità allo stato di fatto dei dati catastali e delle planimetrie, sulla base delle disposizioni vigenti in materia catastale".

Il potenziamento delle azioni di controllo

Al fine di potenziare l'azione di controllo, tra il 2004 ed il 2006 e nel 2010 sono state varate alcune specifiche norme. Per quanto concerne il controllo ordinario è stata introdotta una norma¹¹ che consente l'invio ai Comuni di competenza dei dati sugli aggiornamenti catastali (Docfa) pervenuti nel mese, per favorire, da parte degli stessi Comuni, i conseguenti controlli di coerenza con le informazioni in loro possesso e trasmetterne gli esiti all'Ufficio provinciale dell'Agenzia del Territorio competente. Sostanzialmente tale norma coinvolge i Comuni nel processo di controllo ordinario sugli atti di aggiornamento presentati, posto che le variazioni catastali sono spesso dovute o a ristrutturazioni edilizie o a cambi di destinazione d'uso, attività per le quali il Comune svolge attività amministrative e tecniche di controllo e autorizzazione. La *ratio* della norma è tesa ovviamente a rafforzare la quantità e l'efficacia dei controlli ordinariamente esercitati dall'Agenzia.

Per quanto riguarda, invece, l'azione tesa al controllo del non dichiarato è stata anzitutto introdotta una norma¹² tesa a coinvolgere direttamente i Comuni nel controllo delle basi imponibili da cui traggono i gettiti dei tributi di competenza come l'ICI (o la prossima IMU). Tale norma riguarda l'obbligo al riclassamento¹³ di singole unità immobiliari, avviato dalla constatazione¹⁴ operata dai Comuni, sulla base della documentazione in loro possesso (per esempio, dalle dichiarazioni di inizio attività) o di un loro accertamento diretto, della sussistenza di situazioni, originate da interventi edilizi, di fatto incoerenti con i classamenti catastali in atti. La procedura richiede la notifica del Comune al proprietario e qualora, decorso un tempo predeterminato, il soggetto non adempie alla presentazione presso l'Ufficio provinciale dell'Agenzia del Territorio della variazione richiesta, quest'ultimo verifica la sussistenza, sulla base della notifica e della documentazione resa dal Comune, dei requisiti per effettuare una variazione del classamento. Qualora tali requisiti vi siano, procede d'ufficio svolgendo tutti gli adempimenti richiesti (rilievi, misurazioni, valutazione delle caratteristiche del l'immobile, ecc.).

I flussi informativi per la trattazione degli atti finalizzati all'attuazione di entrambe le norme sopracitate sono gestiti mediante il *Portale per i Comuni* tra Comune e Agenzia del Territorio¹⁵. In particolare, i Comuni, attraverso il Portale (cfr nota 9), possono trasmettere

¹¹ Articolo 34-quinquies del decreto-legge n. 4 del 10 gennaio 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

¹² Articolo 1, comma 336, della legge 30 dicembre 2004, n. 311

¹³ In via generale, per le unità immobiliari ordinarie (abitazioni, negozi, uffici, ecc) la rendita si ottiene moltiplicando la tariffa d'estimo, definita per unità di consistenza, per la consistenza complessiva dell'unità immobiliare (il vano per le abitazioni, la superficie in mq per in negozi, ecc). Le tariffe d'estimo sono determinate per un periodo censuario (quello attualmente in vigore è il 1988-89) e differenziate per zone censuarie, per categoria catastale e per classi di merito, per ognuna delle quali è definita appunto una tariffa d'estimo che varia in dipendenza delle caratteristiche e delle capacità reddituali dell'unità tipo di riferimento. L'attribuzione della rendita ad una unità immobiliare ordinaria significa attribuirle (operazione di classamento), data la zona censuaria in cui è ubicata, una categoria ed una classe e quindi moltiplicare la tariffa d'estimo della classe per la consistenza dell'unità immobiliare. "Riclassamento" vuol dire attribuire una diversa classe (o anche una diversa categoria) all'unità immobiliare a seguito di modifiche intervenute sull'unità medesima.

¹⁴ La constatazione può riguardare ovviamente anche il mancato accatastamento.

¹⁵ Per garantire i flussi informativi con gli Enti locali, l'Agenzia ha realizzato il *Sistema di Interscambio* ed il *Portale per i Comuni*, resi entrambi disponibili attraverso infrastrutture dedicate. In buona sostanza, si fa riferimento a due specifici canali per la fornitura di servizi, differenziati in base al grado di evoluzione tecnologica dei destinatari dei flussi informativi. Il Sistema di Interscambio permette la cooperazione applicativa, vale a dire il colloquio automatico, tra i sistemi informatici dell'Agenzia e degli Enti locali, consentendo, a questi ultimi, di prelevare automaticamente i dati catastali e di integrarli all'interno dei propri sistemi, per lo svolgimento dei compiti istituzionali. All'attualità, hanno aderito al Sistema di Interscambio, in forma diretta, tredici Regioni e otto Province, che possono anche svolgere la funzione di intermediario strutturale per i Comuni interessati all'erogazione del servizio. Il Portale per i Comuni rappresenta una modalità semplificata, accessibile via internet, per la fornitura dei dati catastali, progettata dall'Agenzia per rispondere alle esigenze di quei Comuni che vogliono

all'Agenzia informazioni sulle notifiche inviate agli interessati per avviare le attività di accatastamento o di verifica sul corretto classamento di singole unità immobiliari, e le eventuali segnalazioni, in esito ai controlli effettuati sugli aggiornamenti catastali (cd. Docfa) pervenuti nel mese.

Quanto alla prima norma, si evidenzia che, a partire dall'entrata in vigore della normativa sopra richiamata e fino al 31 dicembre 2010, a fronte di 94.757 notifiche inviate da 897 Comuni, per un totale di circa 68.214 immobili, sono stati registrati 36.536 aggiornamenti catastali, effettuati spontaneamente dai soggetti interessati. Il conseguente incremento delle rendite catastali, su cui viene calcolata la base imponibile dei diversi tributi immobiliari, è risultato pari a circa 115 milioni di euro, di cui 43 milioni di euro relativi agli aggiornamenti prodotti nell'anno 2010. Si sottolinea inoltre che per circa 16.000 unità immobiliari è avviata la procedura d'Ufficio che richiede tempi lunghi per l'esigenza di effettuare rilievi, sopralluoghi interni e redazione del Docfa.

Con riferimento, invece, alla seconda norma (articolo 34-quinquies del DL 4/2006, già citato), nel 2010, a fronte di circa oltre 2.429.000 unità immobiliari urbane, rese disponibili dall'Agenzia del Territorio mediante pubblicazione telematica sul "Portale per i Comuni" sono state acquisiti da parte di 4.948 Comuni, i dati relativi a circa 1.792.500 unità. Nel medesimo periodo, soltanto 112 Comuni, sui 4.948 che hanno prelevato i dati, hanno interagito con l'Agenzia, fornendo segnalazioni per circa 12.500 unità immobiliari. Di queste, circa 2.000 hanno riguardato segnalazioni di incoerenza sulle singole u.i.u. che, in 778 casi, hanno comportato la revisione del classamento delle unità immobiliari. In definitiva, quindi, solo lo 0,32 per mille delle unità immobiliari oggetto di pubblicazione sul Portale, sono state oggetto di variazione della rendita catastale in seguito alle segnalazioni di incoerenza prodotte dai Comuni.

Ulteriori norme di rafforzamento dell'azione tesa al controllo del non dichiarato hanno riguardato più direttamente le Attività dell'Agenzia del Territorio

In primo luogo, il legislatore è intervenuto per recuperare le mancate variazioni colturali nell'ambito del catasto terreni¹⁶ attivando un innovativo procedimento amministrativo, nel senso che gli aggiornamenti colturali possono essere effettuati in automatico sulla base delle dichiarazioni rese all'AGEA nell'ambito delle attività inerenti l'erogazione dei contributi in agricoltura. All'attualità, a partire dall'entrata in vigore della normativa sopra richiamata e fino al 31 dicembre 2010, sono state aggiornate le informazioni relative a circa 7,9 milioni di particelle del Catasto Terreni, consentendo un incremento complessivo del reddito dominicale pari a circa 61,5 milioni di euro, di cui circa 1,8 milioni di euro relativi all'anno 2010.

fruire dei servizi telematici, anche se sprovvisti di un'infrastruttura tecnologica adeguata. Attraverso questi due canali di servizio, l'Agenzia fornisce, su richiesta dell'Ente interessato o con cadenza periodica, i dati catastali relativi all'intero Comune e aggiornamenti rispetto a forniture precedenti. Inoltre, a supporto di specifiche attività istituzionali dei Comuni, sono stati sviluppati servizi di fornitura dati – fruibili, al momento, esclusivamente tramite il Portale – che consentono a questi ultimi di ricevere, periodicamente:

- informazioni utili per il controllo delle superfici degli immobili, ai fini della tassa sullo smaltimento dei rifiuti;
- gli esiti delle attività di riclassamento di singole unità immobiliari richieste dai Comuni;
- i dati sugli aggiornamenti catastali (cd. Docfa) pervenuti nel mese, per favorire i conseguenti controlli di coerenza con le informazioni in possesso dei Comuni;
- infine, per la gestione ICI, i dati relativi a variazioni nella titolarità di un immobile.

¹⁶ Articolo 2, comma 33, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 e successive modificazioni e integrazioni.

In secondo luogo, è stata introdotta una specifica norma¹⁷, che si è poi rilevata di particolare rilevanza, riguardante proprio l'individuazione di immobili mai dichiarati al catasto¹⁸.

Al riguardo, si ritiene opportuno soffermarsi sulle procedure e sulle attività ad essa conseguenti.

Il processo di fotoidentificazione di immobili non dichiarati

Le attività sono state avviate mediante l'accordo con AGEA per l'acquisizione di ortofoto digitali ad alta risoluzione del territorio italiano. È stato poi attuato un processo di fotoidentificazione tra ortofoto e cartografia catastale (nella quale sono rappresentate le sagome dei fabbricati). I fabbricati o le loro porzioni rilevabili da ortofoto non aventi corrispondenza con la cartografia catastale (e con le altre Banche Dati censuarie catastali) sono stati classificati come non dichiarati ed inseriti in speciali elenchi comunali. La lista dei comuni oggetto di singolo intervento di individuazione è stata poi pubblicata in G.U. e la data di pubblicazione costituiva l'inizio del procedimento di accertamento.

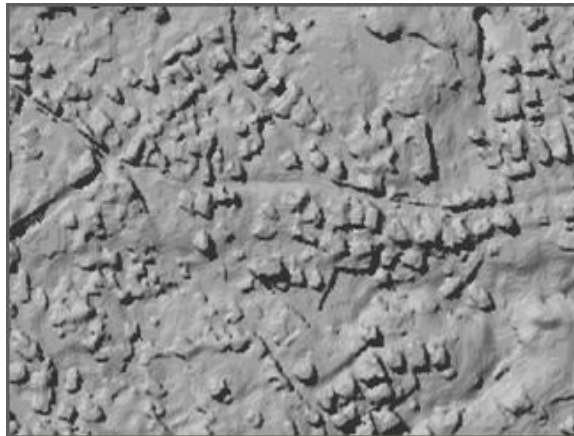
In dettaglio, il processo di fotoidentificazione è avvenuto seguendo il processo di seguito indicato.

Anzitutto si parte dall'ortofoto con risoluzione a terreno di 50 cm (Figura 4.4). Con appositi software si costruisce sulla base dell'ortofoto il modello digitale della superficie – DSM – (Figura 4.5) e poi il modello digitale del terreno (DTM).

Figura 4.4 - Ortofoto digitale



Figura 4.5 - Modello digitale superficie



¹⁷ Articolo 2, comma 36, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 e successive)

¹⁸ Nel periodo in esame ulteriori norme hanno riguardato: a) il riclassamento di intere microzone comunali, su richiesta dei Comuni (articolo 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2004, n. 311); b) l'accertamento della perdita dei requisiti di ruralità (commi 36, 37 e 38 dell'art. 2 del decreto legge 3 ottobre 2006 n. 262, convertito - con modificazioni - in legge 24 novembre 2006, n. 286); c) il riclassamento di immobili già censiti nelle categorie del gruppo "E" (articolo 2, comma 40, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 e successive modificazioni e integrazioni). In tutti e tre i casi, tuttavia, l'attività non può essere a rigore classificata nell'ambito di un'azione di contrasto all'evasione. In effetti, in due casi (a e b) le norme hanno innovato o in merito all'azione per il riclassamento di parte del territorio comunale o in merito ai requisiti di ruralità. Nel terzo caso (c) la nuova norma ha ridotto le forme di elusione che la normativa pre-vigente consentiva.

Dalla differenza tra i due modelli (terreno e superficie) si ottengono gli oggetti emergenti dal terreno (Figura 4.6). In questo modo, tuttavia, si ottengono, appunto, *tutti* gli oggetti che possono emergere dal terreno, compresa la vegetazione. Per questa ragione con l'ausilio delle immagini all'infrarosso si separa (Figura 4.7) la vegetazione (verde) dal resto (rosso).

Figura 4.6 - Oggetti emergenti

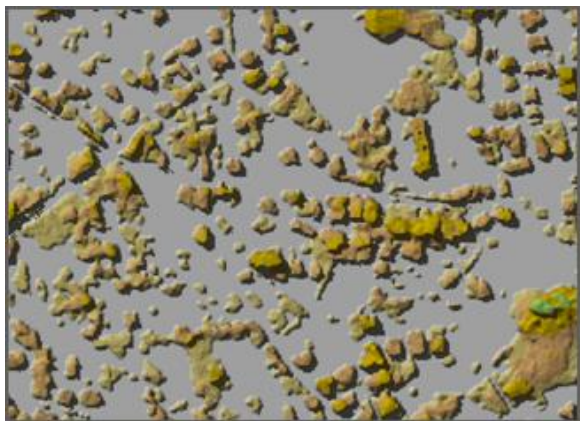
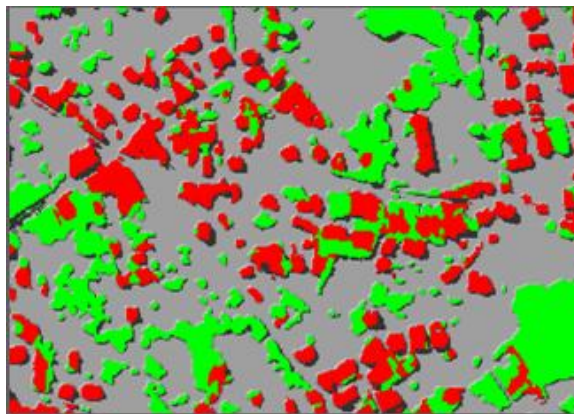


Figura 4.7 - Infrarosso - separazione vegetazione



Sulle sagome evidenziate dalle immagini derivate dall'infrarosso il software calcola il centroide della figura e si ottiene così la mappa dei centroidi (Figura 4.8). Quest'ultimi vengono sovrapposti sull'ortofoto e sulla cartografia catastale nella quale sono rappresentate, come si è detto, le sagome dei fabbricati. In modo automatico sono nascosti dalla mappa tutti i centroidi che corrispondono a fabbricati rappresentati nella cartografia catastale (Figura 4.9).

Figura 4.8 – Centro di sagome fabbricati da ortofoto

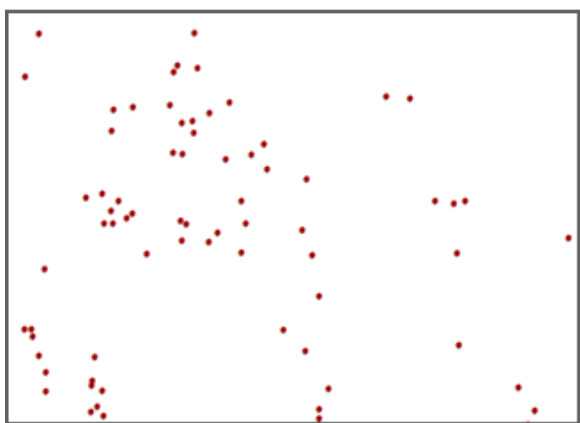


Figura 4.9 – Centro di fabbricati non accatastrati



Figura 4.10 Identificazione particella terreni dei fabbricati non accatastati



A questo punto all'ortofoto, si sovrappone sia la mappa dei centroidi e che quella dei confini delle particelle terreni della cartografia catastale. In tal modo si identificano le particelle su cui insistono fabbricati non rappresentati nella mappa catastale e quindi non censiti in catasto (Figura 4.10).

Prima di procedere alla pubblicazione in G.U. degli elenchi di particelle terreni ed innescare il dovere di adempimento da parte dei proprietari, si è effettuata una verifica di coerenza rispetto alle informazioni contenute negli altri archivi gestiti dal catasto oltre a quello cartografico.

Questo innovativo processo di acquisizione delle informazioni reali attraverso l'utilizzo delle foto aeree del territorio nazionale, ha consentito l'individuazione di 2.228.143 particelle del Catasto Terreni su cui sono stati identificati immobili non presenti negli archivi del Catasto Edilizio Urbano.

Occorre però sottolineare che gli oggetti "ospitati" sulle oltre 2 milioni di particelle, non necessariamente debbono essere censiti. Il processo di fotoidentificazione descritto non consente infatti di eliminare con certezza fattispecie che non hanno i requisiti per essere accatastati. Si rammenta, infatti, che per l'accatastabilità vale quanto stabilito con il D.M. 28 del 1998, che, all'articolo 3, comma 3, recita:

«A meno di una ordinaria autonoma suscettibilità reddituale, non costituiscono oggetto di inventariazione i seguenti immobili:

- a) manufatti con superficie coperta inferiore a 8 m²;*
- b) serre adibite alla coltivazione e protezione delle piante sul suolo naturale;*
- c) vasche per l'acquacoltura o di accumulo per l'irrigazione dei terreni;*
- d) manufatti isolati privi di copertura;*
- e) tettoie, porcili, pollai, casotti, concimaie, pozzi e simili, di altezza utile inferiore a 1,80 m, purché di volumetria inferiore a 150 m³;*
- f) manufatti precari, privi di fondazione, non stabilmente infissi al suolo».*

Inoltre, al comma 2, della legge anzidetta così viene stabilito:

«Ai soli fini della identificazione, ai sensi dell'articolo 4, possono formare oggetto di iscrizione in catasto, senza attribuzione di rendita catastale, ma con descrizione dei caratteri specifici e della destinazione d'uso, i seguenti immobili:

- a) fabbricati o loro porzioni in corso di costruzione o di definizione;*
- b) costruzioni inidonee ad utilizzazioni produttive di reddito, a causa dell'accentuato livello di degrado;*
- c) lastrici solari;*
- d) aree urbane.»*

La capacità di discriminare i requisiti pieni dell'accatastabilità mediante le ortofoto utilizzate non è così fine da poter facilmente discriminare e quindi eliminare, per esempio, tettoie, manufatti privi di fondazione e non stabilmente infissi al suolo, ecc. È quindi legittimo attendersi che non tutti gli "oggetti" presenti nelle oltre 2 milioni di particelle dovranno essere censiti in catasto.

Complessivamente, a partire dall'entrata in vigore della normativa sopra richiamata e fino al 30 aprile 2011, risultano essere state accertate 1.065.484 particelle terreni, per le quali in 572.503 casi non si è proceduto all'accatastamento per insussistenza di requisiti (sono compresi anche numerosi immobili in corso di costruzione), mentre in 492.981 casi sono stati prodotti atti di aggiornamento catastale. Su quest'ultime particelle terreni sono state registrate in catasto urbano circa 560.837 unità immobiliari¹⁹, con un incremento di rendita catastale di circa 415 milioni di euro. Quanto alle tipologie più frequentemente censite nell'ambito degli immobili «fantasma» il quadro che emerge è sintetizzato nella Tavola 4.17.

Tavola 4.17 - Distribuzione tipologica unità censite

TIPOLOGIE	Quota unità su totale
Abitazioni	35%
Magazzini	29%
Autorimesse	21%
Altro	15%
Totale	100%

Nota: nella voce "Altro" sono ricompresi soprattutto immobili del gruppo D (opifici, alberghi, immobili per funzioni produttive connesse all'attività agricola, ecc), Uffici e negozi e del gruppo B (collegi, uffici pubblici, scuole, ecc.),

L'esperienza condotta ha consentito di verificare potenzialità ed efficacia delle tecnologie di fotoidentificazione. Per questo il legislatore ha previsto che l'Agenzia del Territorio deve provvedere con telerilevamento al «*monitoraggio costante del territorio*»²⁰. Ciò permette di fatto una straordinaria opportunità per il governo dei territori, in quanto questa azione di *monitoraggio* non ha solo ricadute in ambito catastale e fiscale, ma anche in relazione al controllo dei vincoli e delle norme urbanistiche. In questo modo si può ovviare alla difficoltà ad operare, a risorse date, ai controlli perlustrativi del territorio. Tale opportunità, tuttavia, per sviluppare appieno la sua potenzialità, richiede che si concretizzi quel modello integrato di processi interamministrativi tra Comuni e Agenzia del Territorio previsto dalle norme²¹. A questo riguardo, si segnala che si sta operando al progetto per il conseguimento del cosiddetto *Modello Unico Digitale per l'Edilizia* per il quale la recente manovra finanziaria²² ha affidato all'Agenzia la gestione del sistema informativo di riferimento dell'intero processo e la definizione delle regole tecniche di cooperazione, agevolando la possibilità per gli Enti di sviluppare i relativi servizi di cooperazione applicativa.

¹⁹ Ovviamente su una particella possono ricadere anche più di una unità immobiliare.

²⁰ Articolo 19, comma 12, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122

²¹ Vedi in particolare articolo 19, commi 2 bis, 5 e 5 bis, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122

²² Articolo 19, comma 6, lettere c) e d), decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122

L'attribuzione della rendita presunta

Entro il 30 aprile 2011²³ i proprietari devono dichiarare in catasto l'immobile fotoidentificato (o, nel caso, i motivi di non accatastabilità del bene) presentando attraverso il tecnico di fiducia l'aggiornamento al catasto terreni e a quello urbano. In caso di mancato adempimento scatterà la procedura prevista dal Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, la quale richiede che l'Agenzia del Territorio «*nelle more dell'iscrizione in catasto attraverso la predisposizione delle dichiarazioni redatte in conformità al decreto ministeriale 19 aprile 1994, n. 701, procede all'attribuzione, con oneri a carico dell'interessato [...], di una rendita presunta, da iscrivere transitoriamente in catasto, anche sulla base degli elementi tecnici forniti dai Comuni*». Se il proprietario, anche dopo l'attribuzione della transitoria rendita presunta, non provvede alla regolarizzazione catastale, si procede con l'accertamento d'Ufficio secondo le procedure ordinarie e con costi e sanzioni sempre a carico della parte²⁴.

La scelta del legislatore di garantire ai contribuenti diverse proroghe in relazione alla scadenza della regolarizzazione e di introdurre nell'ordinamento, in via transitoria, la rendita presunta è dovuta al fatto che i tempi necessari allo svolgimento delle operazioni massive, concernenti l'accertamento degli immobili, richiedono tempi lunghi in quanto comportano attività di rilevazione topografica e metrica e di valutazione delle caratteristiche dei beni da effettuarsi in sopralluogo. Per cui da un lato, la necessità delle proroghe sorge poiché sussiste un limite alla capacità di offerta dei professionisti che non sono in grado di assorbire in tempi brevi (originariamente 90 giorni dalla pubblicazione degli elenchi) la mole di attività richiesta posto che l'adempimento non può che essere effettuato, da parte dei proprietari, attraverso l'affidamento di incarichi a professionisti (perché appunto si tratta di procedere ad una serie rilievi e atti tecnici). Dall'altro lato, l'utilità della rendita presunta consiste nell'abbreviare drasticamente i tempi delle procedure per gli Uffici che, stante la necessità di continuare ad adempiere alle attività ordinarie, non potrebbero che programmare su un orizzonte pluriennale le attività straordinarie di determinazione della rendita secondo gli adempimenti normali.

L'attribuzione della rendita presunta, infatti, pur dovendo prevedere comunque un sopralluogo esterno all'immobile al fine di accertare con certezza l'accatastabilità del bene (per le ragioni sopra esposte), non richiede le rilevazioni topografiche e metriche necessarie per l'aggiornamento del catasto terreni, della cartografia catastale e del catasto urbano. Pertanto, la rendita presunta è tale in quanto approssima con errore la rendita definitiva non rilevando i dati necessari all'aggiornamento cartografico, i dati metrici (se non per una stima indicativa e di larga massima delle superfici, a partire dall'area emergente dall'ortofoto) e le caratteristiche intrinseche dell'unità immobiliare. La convenienza consiste appunto nel risparmio drastico sui tempi e sulla attribuzione di una rendita che, seppur presunta, determina per legge gli stessi effetti fiscali della rendita definitiva e permette così a Comuni

²³ Al riguardo si sono succedute diverse norme che, anche recentemente, hanno variato decorrenze dei periodi fiscali, procedimenti di notifica e soprattutto stabilito scadenze successive entro cui i proprietari dovevano adempiere. In ultimo la legge 26 febbraio 2011, n.10, (cd, "milleproroghe") ha spostato al 30 aprile 2011 la scadenza per gli adempimenti della parte.

²⁴ Secondo quanto previsto dal comma 36 dell'articolo 2 decreto legge 3 ottobre 2006, n.262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n.286.

e Agenzia delle Entrate di provvedere agli avvisi di accertamento delle imposte non pagate per gli anni pregressi²⁵. Il compito dell'Agenzia del Territorio è quello di determinare la rendita presunta per tutti quei beni che dopo il 30 aprile p.v. risulteranno ancora non censiti in catasto²⁶. Come si è in precedenza già accennato, al 30 aprile sono risultate accertate 1.065.484 particelle terreni ed essendo state pubblicate 2.228.143 particelle, rimangono potenzialmente oggetto di attribuzione di rendita presunta le unità immobiliari giacenti sulle residue 1.162.659 particelle terreni.

La convenzione con l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza per il supporto ai processi di accertamento.

Nell'azione di contrasto all'evasione esercitata dall'Agenzia del Territorio, va incluso anche quella di supporto all'azione di accertamento svolta dall'Agenzia delle Entrate per quel che concerne, in particolare, le imposte sui trasferimenti immobiliari.

A tal fine in data 16 settembre 2009 l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia del Territorio hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa per la regolamentazione degli adempimenti connessi all'attività estimativa richiesta dall'Agenzia delle Entrate all'Agenzia del Territorio, con valenza per il triennio 2009-2011. Ciò ha consentito di razionalizzare l'uso delle risorse disponendo tempi, modalità e quantità di stime effettuabili dai singoli Uffici del Territorio. Ciò ha migliorato l'efficacia del contributo in quanto ha richiesto agli Uffici delle entrate di selezionare i casi su cui richiedere il contributo tecnico-estimativo degli Uffici del territorio e quest'ultimo di operare nel rispetto delle scadenze utili all'attività di accertamento e di contenzioso gestite dall'Agenzia delle entrate.

Sono possibili Protocolli di intesa regionali per l'attuazione e la disciplina anche di ulteriori aspetti di collaborazione sulle attività di accertamento e di contenzioso.

Nel corso del 2010 sono state svolte dagli Uffici del Territorio circa 14.200 stime richieste dai competenti Uffici delle Entrate. Le stime hanno frequentemente riguardato il trasferimento di terreni agricoli ed edificabili, ma non solo. Su queste attività, e più in generale, sul complesso delle attività estimative, l'Agenzia del territorio ha condotto nell'ultimo triennio un'azione di miglioramento della qualità delle stime attraverso investimenti in formazione ed in particolare con l'adozione di un Manuale operativo delle stime (MOSI), che dal 2010 rappresenta lo *standard* di riferimento tecnico-operativo che gli Uffici debbono adottare. Ciò sta consentendo di innalzare la qualità delle stime particolarmente necessario in sede di contenzioso tributario.

Nell'ambito di un protocollo d'intesa più generale, siglato il 26 gennaio 2010 tra la Guardia di Finanza e l'Agenzia del Territorio, è stata prevista la fornitura, su richiesta della Guardia di Finanza, di stime valutative su immobili o attività di consulenza tecnica, con la stessa logica e funzione dell'accordo intercorso su questo tema con l'Agenzia delle Entrate.

²⁵ Infatti, la decorrenza fiscale della rendita presunta è stabilita dalla norma dal 2007. Occorre peraltro considerare che un bene non accatastato, sebbene oggi non commerciabile, potrebbe essere in regola con il versamento delle imposte (con rendita "autodefinita" dal contribuente) sia per IRE che ICI.

²⁶ Ovviamente l'accatastamento non risolve il problema della sanabilità di queste opere qualora si tratti di opere abusive che, come si è accennato in precedenza, rappresenta uno dei motivi della mancata dichiarazione in catasto da parte del contribuente. Questo è un problema che tuttavia sussiste dal momento della individuazione della particella terreni e della sua pubblicazione degli elenchi.

L'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del territorio

L'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del territorio produce la banca dati delle quotazioni immobiliari per le diverse tipologie di immobili e per tutti i comuni. Le quotazioni sono articolate per zone, ossia ambiti territoriali omogenei dal punto di vista del mercato interni ai comuni. Oltre alle funzioni di supporto all'attività estimative e di trasparenza del mercato immobiliare, si segnala il suo uso anche ai fini dell'accertamento da parte degli Uffici dell'Agenzia delle Entrate in particolare al fine di selezionare prezzi di compravendita anomali su cui innescare l'azione di accertamento nel campo delle imposte indirette (IVA e imposte di registro, ipotecarie e catastali).

4.2.4 Il ruolo dell'Agenzia delle Dogane nei flussi commerciali di import - export

Istituita nel 2001, l'Agenzia delle Dogane esercita attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali, garantendo dal comparto la riscossione di circa 15 miliardi di euro (IVA e dazi). Verifica e controlla, altresì, scambi, produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa, riscuotendo annualmente per quest'ultimo settore circa 30 miliardi di euro. Contrasta, inoltre, gli illeciti di natura extratributaria, quali i traffici illegali di armi, droga, beni del patrimonio culturale, prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, protette dalla Convenzione di Washington. Provvede, infine, alla raccolta dei dati statistici per la redazione della bilancia commerciale.

Nel corso degli ultimi anni profondi mutamenti hanno interessato il volume e la composizione delle merci scambiate, che hanno reso necessario, anche in relazione alle più pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica, un aggiornamento dell'organizzazione, degli strumenti, delle procedure operative e delle professionalità dei funzionari che ne curano l'esecuzione. L'Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati, sviluppando un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi, la cui efficienza ed efficacia scongiurano ogni ritardo che possa rivelarsi pregiudizievole alla competitività delle imprese nazionali. Il servizio di sdoganamento on line, che integra le attività di controllo, processa mediamente un'operazione ogni 2 secondi.

Circa il 20% delle importazioni mondiali, vale a dire oltre due miliardi di tonnellate di merci ogni anno, passa per le dogane dei paesi membri dell'UE, che trattano circa 190 milioni di dichiarazioni doganali, riscuotendo i relativi dazi, che contribuiscono per il 15% al bilancio dell'Unione. Le dogane italiane nel 2009 hanno trattato oltre 13 milioni di dichiarazioni doganali, alle quali si aggiungono 28 milioni di dichiarazioni relative agli scambi intracomunitari e 500.000 dichiarazioni nel settore delle accise.

In media, le importazioni in procedura ordinaria a livello comunitario vengono sottoposte a controllo documentale nel 14% dei casi (Italia 5%) e a controlli fisico nel 6,5% dei casi (Italia 10,3%). Per quanto riguarda, invece, le esportazioni i 27 Paesi comunitari effettuano controlli fisici nel 2,8% dei casi (Italia 2,1%).

La più alta percentuale di controlli fisici operati dalle dogane italiane all'importazione è conseguenza della grande attenzione riposta al contrasto di fenomeni illeciti quali la

contraffazione, o alla verifica del rispetto delle norme in materia di “Made in” e di sicurezza dei prodotti, che, invece, investono meno il settore delle esportazioni dove, infatti, si registrano livelli più bassi di controlli.

Le imprese nazionali che effettuano scambi extra-UE (importazioni/esportazioni/transiti) sono oltre 500.000. A queste vanno poi aggiunte le circa 300.000 imprese che effettuano scambi intra-comunitari e, ai fini del computo degli interlocutori dell’Agenzia, le oltre 80.000 imprese che operano nel settore accise.

Il sistema informativo dell’Agenzia delle Dogane

Per favorire la fluidità dei traffici e la competitività delle imprese nazionali l’Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati e di sistemi in grado di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale. Attraverso il sistema AIDA (Automazione Integrate Dogane e Accise), che collega 13700 stazioni di lavoro, l’Agenzia delle dogane è in grado di controllare in modo integrato il complesso delle operazioni doganali e del settore accise²⁷. AIDA, inoltre, gestisce in tempo reale e per via telematica circa 13,1 milioni di dichiarazioni doganali (di cui 9,5 tra esportazione e transito e 3,5 per l’import, le dichiarazioni che riepilogano il carico delle merci imbarcate e sbarcate via nave o aereo (c.d. “Cargo Manifest”) e le dichiarazioni riepilogative degli oltre 30 milioni di scambi intracomunitari.

Per quanto riguarda le accise, il progetto di telematizzazione (l. 286/06) ha reso obbligatorio l’invio telematico dei dati delle contabilità del settore. Dal 1° gennaio 2008, grazie alla telematizzazione delle dichiarazioni di immissione in consumo di energia elettrica e di gas naturale, si è completata la dematerializzazione di circa 16.000 dichiarazioni annue. Gli interventi di telematizzazione hanno determinato una sostanziale riduzione degli oneri amministrativi a carico degli operatori attraverso l’eliminazione del *front-office* e degli errori formali di compilazione (il sistema comunica agli utenti gli errori rilevati e registra soltanto le dichiarazioni formalmente corrette), favorendo la *compliance* e riducendo il contenzioso.

Dal 1° gennaio 2011 la circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo avviene obbligatoriamente sulla scorta del documento amministrativo elettronico (e-AD) di

²⁷ Il sistema, in particolare:

- assicura il dialogo telematico con gli operatori economici per la presentazione e il trattamento dei documenti;
- tratta in tempo reale, la generalità delle operazioni di import/export e transito;
- controlla la correttezza delle informazioni contenute nei documenti trattati;
- fornisce un servizio di sdoganamento in cui sono integrati i controlli tributari ed extratributari;
- seleziona le operazioni da controllare sulla base di una gestione del rischio automatizzata e continuamente aggiornata;
- consente l’interoperabilità con ogni ente/amministrazione coinvolta nei processi di competenza, unificando gli interlocutori amministrativi dell’operatore (single window);
- consente lo sdoganamento per via completamente telematica, senza il contatto diretto con il soggetto titolare delle operazioni e limitando gli interventi del personale;
- effettua il controllo automatizzato del corretto svolgimento delle operazioni (workflow management);
- mette a disposizione degli altri enti ed amministrazioni le informazioni desunte dalle operazioni doganali;
- alimenta il datawarehouse per il monitoraggio dei flussi commerciali e della catena logistica.
- Include un innovativo sistema di e-learning per la formazione degli utenti interni e degli operatori economici;

cui al Reg. CE n. 684/09 della Commissione del 24 luglio 2009. Con l'utilizzo dell'e-AD si stanno determinando le condizioni per l'applicazione anche al settore accise della gestione automatizzata del rischio, ottenendo i medesimi benefici ottenuti dalla politica dei controlli attuata nel settore dogane.

Lo sportello unico doganale e il ruolo della tecnologia

Numerosi soggetti pubblici (Autorità Portuale, Terminalisti, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto, Servizio di Sanità Marittima, Servizio Veterinario, Servizio Fitopatologico, Corpo Forestale, Agenzie Marittime, Case di Spedizione, Spedizionieri Doganali, etc.) svolgono compiti di controllo ma, per adempiere ai propri compiti burocratici, rallentano pesantemente il processo di sdoganamento delle merci. All'esigenza di individuare misure di semplificazione per razionalizzare, velocizzare, unificare l'espletamento dei controlli allo sdoganamento è stata data risposta con l'istituzione dello sportello unico doganale (art.4, comma 57 della legge 350/2003, attuato con il recente DPCM n. 242 del 2011). Tuttavia, si sono verificate delle resistenze da parte degli operatori nell'utilizzo delle nuove tecnologie.

Si può citare come esempio il sistema "Cargo" che mette a disposizione degli attori del ciclo portuale funzionalità telematiche per il controllo elettronico del flusso delle merci: in particolare per la presentazione telematica del Manifesto Merci in Arrivo e Partenza (MMA e MMP) e per il dialogo telematico con i Terminal-Container per la verifica in tempo reale dei container introdotti/estratti in base alle operazioni doganali compiute. Benché "Cargo" sia operativo da diversi anni si rileva una scarsa adesione degli attori del ciclo portuale ed aeroportuale ai servizi telematici offerti dall'Agenzia. Solo di recente, con l'introduzione dei cosiddetti emendamenti sulla sicurezza al codice doganale (Reg. 648/2005 e 1875/2006) che rafforzano il ruolo della dogana, si stanno raggiungendo i livelli di adesione dei più avanzati porti ed aeroporti europei.

Al fine di accelerare ulteriormente la semplificazione delle procedure nell'attività di sdoganamento e di decongestionare i porti storici italiani, sono stati avviati alcuni progetti sperimentali di tracciatura elettronica delle merci tra cui i progetti Preclearing e Trovatore. Il Preclearing prevede che dichiarazioni doganali telematiche vengano trasmesse prima che la nave entri in porto. Con il progetto Trovatore, che utilizza la tecnologia a radio frequenze Rfid, attraverso l'apposizione di sigilli elettronici sui container, si garantisce l'integrità dei medesimi, consentendo anche il trasferimento dei container da controllare negli spazi doganali situati negli interporti.

Commercio marittimo, competitività portuale e controlli doganali

Il trasporto marittimo interessa il 70% del totale delle scambi e del transito di merci tra l'UE e il resto del mondo. Sul piano internazionale, uno dei fenomeni che ci riguarda più da vicino è il progressivo accentuarsi del confronto concorrenziale tra gli scali commerciali del Mediterraneo e di quelli, più temibili, del Nord-Europa. Tuttavia, l'attenuazione dei controlli e un abbassamento dei livelli di vigilanza, non potrebbe certo compensare un deficit di iniziativa sul versante delle infrastrutture e della gestione della logistica. La riflessione conduce in direzione di una conferma della strategia che punta a incrementare l'efficienza dell'amministrazione pubblica – per esempio con strumenti come lo sportello unico doganale – non verso il surrettizio e improponibile ridimensionamento di una missione istituzionale, essa sì davvero vitale per lo sviluppo economico del Paese.

Il circuito doganale di controllo e l'analisi dei rischi

Per lo svolgimento dei controlli sulle merci, l'Agenzia delle Dogane adotta una metodologia di carattere selettivo su tutte le dichiarazioni fondata sul sistema di analisi dei rischi. Il Circuito doganale di controllo" (CDC) prevede il controllo fisico delle merci (VM), il controllo scanner a raggi-x) (CS), il controllo documentale (CD), il controllo automatizzato (CA) e, dal 1° gennaio 2011, anche i controlli di sicurezza che mirano a garantire soprattutto la security dei cittadini nei confronti di attività pericolose per la collettività.

I potenziali elementi di rischio sono definiti, a livello generale, con riferimento ad indicatori di rischio di tipo oggettivo (quali ad esempio la tipologia delle merci, l'origine, la provenienza e la destinazione, il trattamento fiscale, ecc.) e soggettivo (quali, ad esempio, gli eventuali precedenti che riguardano l'operatore economico). Attraverso un processo volontario di *audit* le imprese ottengono la certificazione del grado di affidabilità, secondo il modello comunitario AEO (Authorized Economic Operator) a cui è collegato un livello di controllo personalizzato. Con l'applicazione del CDC, nell'anno 2010 il 90,2% delle dichiarazioni doganali import-export in procedura ordinaria è stato sottoposto a controllo automatizzato, il 4,4% a controllo documentale e il 5,3% a controllo scanner e/o fisico.

I controlli in ambito tributario

L'Agenzia effettua ogni anno oltre 1.500.000 di controlli con finalità tributarie, ed extratributarie, con il sistema del controllo del "valore", nel primo caso, indicato nella dichiarazione doganale per le merci importate. I risultati dell'attività di contrasto del fenomeno della sottofatturazione sviluppati, in particolare, a partire dal 2005 dall'Agenzia, sono stati notevoli. Il più importante risultato prodotto dal rafforzamento dei controlli in questa specifica tipologia di frode è stato l'innalzamento dei valori medi dichiarati all'importazione per kg di merce, in particolare nei settori e dai Paesi a più rilevante rischio di frode. Ad esempio, il valore medio per Kg dell'import di abbigliamento dalla Cina è passato da circa 5,3 euro a circa 17 euro tra il 2004 e il 2010, senza la presenza nel periodo in esame di alcun particolare fattore inflattivo nel commercio Cina – Italia. I risultati di tale incremento sono stati:

- maggiori entrate per dazi ed IVA nel periodo 2005-ott 2010, nei soli settori dell'abbigliamento, calzature e borse e solo dalla Cina per circa 2,7 miliardi di euro;
- l'immissione in consumo di merci che hanno pagato una quantità tripla di dazi ed IVA all'importazione.

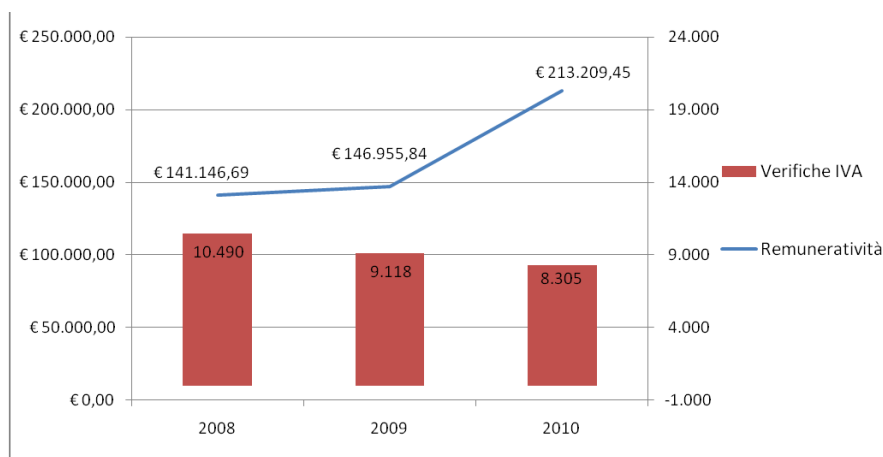
Oltre ai risultati sopra indicati vanno considerati i seguenti ulteriori elementi:

- il sequestro di circa 53 milioni di pezzi (capi di abbigliamento, paia di scarpe, borse, ecc.) nel periodo 2005-2010;
- la presentazione all'autorità giudiziaria nel biennio 2009-2010 di 359 notizie di reato per contrabbando;
- maggiori diritti accertati nei verbali di contrabbando per sottofatturazione, dal 2005 al 2010, per circa 208 milioni di euro, sanzioni incluse.

Altro rilevante effetto di tale forte attività di contrasto della dogana italiana è stato, lo spostamento in altre dogane comunitarie di flussi in importazione di tali tipologie di merce.

In merito alle azioni di contrasto sulle frodi IVA, l'Agenzia delle dogane effettua annualmente tra le 8.000 e le 10.000 verifiche fiscali. I risultati di tale attività, che è altamente remunerativa in termini di maggiore imposta mediamente constatata per ciascun controllo effettuato (Figura 4.11), sono conferiti all'Agenzia delle entrate.

Figura 4.11 – Remuneratività delle verifiche IVA dell'Agenzia delle Dogane



Inoltre, per rafforzare la sinergia con le altre Amministrazioni operanti nell'ambito della fiscalità, ed in attuazione di quanto previsto dall'art. 83 del D.L. n. 112 del 2008, è stata istituita la cosiddetta "cabina di regia operativa" con l'Agenzia delle Entrate e il Comando Generale della Guardia di Finanza. I risultati ottenuti dalla sola Agenzia delle dogane nel controllo di circa 100 posizioni considerate a rischio ha permesso di accertare evasione di imposta per oltre 42 milioni di euro.

L'Agenzia delle dogane è anche competente alla gestione delle accise, il cui gettito erariale complessivamente assicurato dai compiti istituzionali dell'Agenzia è pari a circa 30 miliardi di Euro l'anno. Nel 2010 sono stati effettuati oltre 37.000 controlli che hanno evidenziato un tasso di positività pari al 45%, consentendo il recupero di circa 86 milioni di euro.

Dal 1° gennaio 2011 la circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo avviene esclusivamente con il documento amministrativo elettronico (e-AD) che consente anche di tracciare in tempo reale i trasferimenti di tali prodotti sia in ambito nazionale che comunitario. In tale settore, infatti, i rischi di frode riguardano, quei prodotti che beneficiano di agevolazioni parziali in alcuni paesi, adottando surrettiziamente la tecnica della simulazione dell'immissione in consumo di tali prodotti negli Stati membri che adottano una fiscalità di maggior favore.

I controlli in ambito extratributario

Nel settore extratributario, l'impegno dell'Agenzia delle dogane effettua controlli a tutela della salute (55.000 controlli programmati per il 2011), controlli sulla sicurezza dei prodotti, controlli a tutela del Made in Italy e dei diritti di proprietà intellettuale. In particolare, il

disposto dell'articolo 16 della legge 166 ha di fatto determinato una netta contrazione del numero dei sequestri effettuati nelle dogane, che non rappresentano più il momento del primo controllo all'atto dell'ingresso delle merci nel Paese (Tavola 4.18).

Tavola 4.18 - Resoconto violazioni Made in Italy + Accordo di Madrid

Anno	Quantità sequestrate (pezzi)	Valore accertato della merce sequestrata (euro)	Sanzioni (euro)
2008	6.042.126	11.911.592	129.046
2009	9.585.870	15.942.320	1.196.743
2010	3.535.002	6.388.821	897.906

Uno degli ambiti che ha visto una crescita maggiore è legato alla Lotta alla contraffazione per la quale i sequestri del 2010 registrano un netto incremento, pari a +23,1% rispetto al 2009.

L'Agenzia si occupa, inoltre, di effettuare controlli per quanto riguarda il traffico illecito di sostanze stupefacenti, il traffico di armi, il traffico illecito di tabacchi, i controlli valutari (con flussi irregolari intercettati per oltre 100 milioni di euro), controlli delle spedizioni postale e di quelle veicolate a mezzo di corriere espresso (con una positività nel 2010 di circa il 9% per i pacchi postali e il 6,5% per i corrieri espresso).

Nell'ambito della tutela dell'ambiente si segnalano, nel corso dell'ultimo biennio, i 384 sequestri per violazioni accertate nei porti e aeroporti italiani alla Convenzione di Washington (Cites), con la quale la comunità internazionale ha inteso proteggere da traffici illeciti flora e fauna in via d'estinzione.

La cooperazione in ambito nazionale

Le attività di prevenzione e contrasto specifico sono state condotte analizzando i singoli settori merceologici, in modo da definire azioni di contrasto degli illeciti perpetrati nei settori di maggiore rilevanza per l'economia nazionale. Per queste valenze prioritarie sono state condotte attività mirate nel controllo del commercio internazionale di prodotti quali l'abbigliamento ed il tessile in generale, le calzature e, da ultimo, i prodotti agro-alimentari.

L'Agenzia ha stipulato numerosi memorandum di intesa con importanti associazioni di categoria allo scopo di facilitare il colloquio tra la dogana e le imprese

Cooperazione e mutua assistenza a livello comunitario ed internazionale

L'Agenzia delle Dogane partecipa ai lavori in sede comunitaria sia nell'ambito dei Comitati ad alto livello presso la Commissione europea ed il Consiglio U.E., competenti a delineare le scelte strategiche in materia di politica doganale e fiscale. La collaborazione con i partner comunitari ha consentito di ottenere risultati di rilievo nelle attività internazionali di contrasto agli illeciti tributari ed extratributari. Nel settore delle frodi in materia di IVA intracomunitaria è proseguita la gestione e lo scambio di informazioni con gli altri Stati membri attraverso il CLO (Ufficio centrale di collegamento), per accertare l'effettiva immissione in consumo della merce presso lo Stato membro di destinazione, ove si verifica il

presupposto impositivo. Nel settore delle accise sono gestite le segnalazioni del sistema comunitario Early Warning System, riguardanti merci fiscalmente sensibili ed attività di mutua assistenza amministrativa, attiva e passiva, relativamente ad operazioni di transito doganale.

Nell'ambito dei rapporti con la Repubblica Popolare Cinese, assume significativo rilievo - in termini di risultati operativi - l'attività di controllo "a posteriori" effettuata a seguito degli esiti della mutua assistenza amministrativa in materia doganale (di cui all'Accordo CE-Cina) e della procedura di cooperazione amministrativa in materia di origine.

Nell'ambito del piano di azione CE-USA, l'Agenzia continua ad assicurare il proprio qualificato contributo alla iniziativa sulla sicurezza dei container (CSI) mediante l'utilizzo delle apparecchiature scanner localizzate nei porti ed un approccio comune alla gestione dei rischi.

5. Le raccomandazioni di approfondimento e di policy

5.1 Introduzione

L'economia non osservata e l'evasione fiscale sono fenomeni complessi, che producono seri problemi al corretto sviluppo economico e ricadute negative sulla struttura economico-produttiva e sociale nazionale. Esse, infatti, causano distorsioni ed inefficienze al normale funzionamento della concorrenza e del mercato, sottraggono risorse al bilancio pubblico e determinano iniquità. Le forme attraverso cui si manifestano l'economia sommersa, l'evasione e la frode fiscale sono molteplici e sempre mutevoli.Cogliere queste realtà in divenire non è agevole poiché l'economia sommersa e l'evasione fiscale sono, per definizione, non osservabili. Il generale riconoscimento della necessità e l'urgenza di operare in modo efficace contro l'evasione va utilizzato dalle forze politiche per adottare le misure necessarie il prima possibile.

Il Gruppo di lavoro ha operato nel corso del periodo gennaio-maggio 2011 grazie all'impegno dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche coinvolte nella predisposizione di questo Rapporto e dei rappresentanti delle parti sociali. Nel corso dei numerosi incontri organizzati sono state presentate e discusse le attività svolte dalle amministrazioni: ciò ha consentito di costruire una base comune di conoscenza (ad esempio, discutendo delle principali motivazioni che portano all'evasione fiscale e contributiva), chiarire dubbi e superare fraintendimenti. Inoltre, le parti sociali hanno predisposto diversi contributi, i quali hanno permesso di evidenziare le aree considerate prioritarie per i futuri interventi, il cui disegno potrà avvalersi dell'evidenza empirica e della base metodologica descritta nei precedenti capitoli di questo Rapporto.

In questo capitolo conclusivo vengono illustrati alcuni suggerimenti emersi nel corso delle discussioni per attività da svolgere nei prossimi mesi a cura delle amministrazioni, indipendentemente dalle decisioni che riguardano la riforma fiscale in senso stretto. Inoltre, vengono sottolineati alcuni aspetti che la futura riforma dovrà affrontare per ridurre significativamente l'area dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale.

5.2 Predisporre un Rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva

Per fronteggiare l'evasione tributaria e contributiva il Governo elabora strategie e definisce piani di azione per conoscere, comprendere, contrastare e soprattutto prevenire il fenomeno. Diviene importante poter disporre di un quadro aggiornato ed esaustivo sui diversi aspetti dell'evasione, nonché seguire l'evoluzione degli interventi di contrasto e dei loro esiti.

Per ciò che concerne lo stato e le caratteristiche dell'economia non osservata, l'Istat produce regolarmente le stime di questa ultima nell'ambito della produzione corrente dei conti economici nazionali e territoriali. Altrettanto non avviene per ciò che concerne l'evasione fiscale e contributiva. La prima raccomandazione, quindi, concerne la realizzazione di un *Rapporto Annuale* che documenti, illustri ed aggiorni periodicamente l'andamento dell'economia sommersa, delle attività di contrasto all'evasione nel nostro paese e l'andamento nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva. In particolare, il Rapporto dovrebbe:

- riportare le misurazioni dell'Istat sull'economia non osservata, con la massima disaggregazione possibile di carattere territoriale, settoriale e, ove disponibile, dimensionale, date le fonti statistiche e i metodi di stima utilizzabili;
- valutare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva, effettuando una stima "ufficiale" dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione;
- illustrare le strategie e gli interventi definiti e attuati dall'amministrazione pubblica per contrastare il fenomeno dell'evasione;
- evidenziare i risultati ottenuti dall'attività di contrasto all'evasione;
- individuare le linee di intervento e di prevenzione alla diffusione del fenomeno e di stimolo all'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali.

La realizzazione del documento dovrebbe essere assegnata alle amministrazioni che definiscono ed implementano le strategie di contrasto all'evasione tributaria e contributiva, mentre l'Istat dovrebbe curare la parte del Rapporto dedicata all'economia non osservata. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero del Lavoro, potrebbe avere la responsabilità del coordinamento della redazione del Rapporto. Tali amministrazioni, infatti, svolgono le funzioni di regia del governo del sistema fiscale e contributivo e sovrintendono all'indirizzo e alla vigilanza delle Agenzie fiscali e degli Enti della previdenza obbligatoria, che rappresentano gli organismi operativi e gestionali di settore.

Il *Rapporto*, relativo alle attività dell'anno precedente, potrebbe essere previsto per il mese di maggio. Entro quella data, infatti, sarebbero disponibili le relazioni sulle attività gestionali delle Agenzie Fiscali (che vengono inviate al Dipartimento delle Finanze alla fine del mese di aprile di ciascun anno). Il Rapporto potrebbe sostituire l'attuale "*Relazione Annuale del Ministro sui risultati derivanti dall'attività di contrasto all'evasione*" (prevista dall'articolo 1, comma 5, della legge 29 dicembre 2006 n. 296) che il Ministro dell'Economia e delle Finanze presenta annualmente in Parlamento per quantificare le "maggiori entrate" derivanti dalla lotta all'evasione.

5.3 Migliorare le stime Istat sull'economia non osservata

Gli affinamenti metodologici ipotizzati e raccomandati riguardano sia il grado di dettaglio disponibile, sia le caratteristiche del modello statistico utilizzato per la stima dell'economia sommersa. L'attuale metodologia di stima del sommerso economico, riconosciuta dalle organizzazioni internazionali come una delle migliori esistenti al mondo, viene applicata su un numero elevato di settori e potrebbe essere applicabile anche a livello regionale. Attualmente l'Istat pubblica il livello del valore aggiunto attribuibile al sommerso economico per tre macrobranche (Agricoltura, Industria, Servizi) a livello nazionale, mentre non diffonde stime per ripartizione e per regione, né per dimensioni d'impresa.

La domanda di informazione statistica su tale fenomeno da parte degli studiosi e dei *policy makers*, tuttavia, sta crescendo. Inoltre, la ridefinizione in chiave federalista degli assetti politici e istituzionali determinerà presumibilmente una crescente richiesta di informazioni sul fenomeno del sommerso. Il federalismo municipale, in particolare, riconoscendo l'autonomia finanziaria dei comuni, prevede una nuova politica fiscale che necessariamente

dovrà confrontarsi con la politica di contrasto all'evasione fiscale. In tale contesto, informazioni più dettagliate sul sommerso economico possono contribuire all'identificazione delle politiche di contrasto al fenomeno orientate al principio della equità distributiva.

Le nuove esigenze informative hanno già spinto l'Istat a programmare studi e ricerche per definire un nuovo dettaglio settoriale delle stime sul sommerso economico. Parallelamente, sono in corso studi ed analisi finalizzati alla valutazione della possibile diffusione di stime sul sommerso economico anche a livello regionale, e circa la possibilità di operare stime che tengano in conto della dimensione aziendale. Inoltre, l'approccio seguito dall'Istat per identificare e correggere la sottodichiarazione del valore aggiunto nelle piccole e medie imprese (PMI) risulta appropriato in fasi di espansione regolare dell'economia, ma potrebbe incontrare alcuni problemi in momenti di congiuntura particolarmente negativa o positiva: nel primo caso, alcune imprese in difficoltà potrebbero essere identificate come sottodichiaranti e ad esse verrebbe applicata una rivalutazione più alta; simmetricamente nel secondo caso potrebbe presentarsi il rischio opposto. Alcune innovazioni nell'applicazione del modello di rivalutazione sono state introdotte già nelle stime dei conti nazionali riferite agli anni 2008-2010. Ulteriori miglioramenti metodologici ipotizzati comprendono l'utilizzo delle informazioni disponibili presso le Agenzie fiscali ai fini delle stime. Infine, l'attuale metodo di stima potrebbe essere esteso:

- a) con la collaborazione del Ministero del Lavoro e degli enti da questo vigilati, per considerare il "lavoro grigio", che ha un impatto diretto sull'evasione contributiva (v. oltre, par. 5.4.2);
- b) con la collaborazione della Banca d'Italia e dell'Agenzia delle entrate, per comprendere fenomeni connessi con gli scambi internazionali quali, in particolare, le "frodi carosello", che possono incidere anche sui valori delle esportazioni e delle importazioni di beni e servizi.

5.4 Pervenire ad una stima ufficiale dell'evasione contributiva e assicurativa

Le stime del "sommerso economico" elaborate e diffuse dall'Istat rappresentano un quadro di riferimento macro sulle tendenze delle dinamiche evasive, ma non consentono di quantificare, se non in modo approssimativo, il gap del gettito derivante dal non completo adempimento degli obblighi fiscali. Esiste, pertanto, un vuoto informativo relativo alla grandezza di maggiore interesse nell'ottica sia dell'analisi dei flussi di finanza pubblica, sia degli indirizzi da intraprendere nell'attività di prevenzione e recupero dell'evasione.

Nel corso degli anni sono state prodotte numerose stime sulla consistenza dell'evasione fiscale (e più raramente di quella contributiva) da parte di soggetti diversi. Per la rilevanza del tema queste trovano sempre ampio risalto sui mezzi d'informazione. Tuttavia, tali stime – anche quando vengono realizzate senza fini di natura propagandistica e con criteri ragionevoli – non aiutano il pubblico a formarsi un'opinione corretta, perché forniscono dati spesso parziali e discordanti tra loro. Una stima di natura "ufficiale", basata su metodologie validate scientificamente, sarebbe quindi di grande utilità informativa e potrebbe servire anche per l'indirizzo delle politiche e, parallelamente, quale strumento per la loro *accountability*.

Si raccomanda, quindi, di pervenire a una stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva, da affiancare a quella effettuata dall'Istat con riferimento all'economia non osservata e ai risultati ottenuti, in termini di gettito, con l'azione di contrasto. La creazione di una stima del *tax gap* darebbe un forte impulso ad un'azione finalizzata al miglioramento della *compliance* fiscale e contribuirebbe a fare chiarezza sul tema dell'evasione fiscale. Affinché questa stima sia credibile, essa dovrebbe essere riconosciuta dalle parti sociali come fondata sulle migliori pratiche e non direttamente influenzabile dal Governo in carica. Di conseguenza, ferma restando la responsabilità dell'Agenzia delle entrate e delle altre amministrazioni nello sviluppo del modello di stima, si propone di costituire un Comitato scientifico che assista queste ultime nella messa a punto del modello di stima e che garantisca la correttezza e la trasparenza dei metodi utilizzati.

5.4.1 Metodologie per la stima dell'evasione fiscale

Analizzando le migliori pratiche a livello internazionale, si evince l'urgenza e la necessità di costruire una stima complessiva del *tax gap* che consenta di allineare la realtà italiana a quelle proprie delle maggiori economie avanzate. L'elemento cardine su cui poggiare è quello di considerare il *tax gap* complessivo, come somma dei *gap* riferibili dei singoli tributi presenti nel nostro ordinamento fiscale. Costruire una simile stima consentirebbe di indagare i differenti meccanismi evasivi ed elusivi collegati ad ognuno dei tributi considerati, nonché le caratteristiche dei soggetti passivi impegnati nel versamento dell'imposta.

Oltre ad essere differenziata per tipologia di tributo, tale stima dovrebbe condurre ad una scomposizione della platea dei contribuenti, differenziando per: forma giuridica (persone fisiche, società, ecc.), categoria di attività economica, dimensione di impresa ed area geografica. È altresì importante distinguere l'evasione che proviene dal lavoro dipendente (sia in termini di imposte dirette che di contributi) da quella proveniente dagli altri redditi (impresa, capitale, ecc.).

Un ulteriore aspetto cruciale da considerare è quello "motivazionale", al fine di individuare, nella procedura di scomposizione del *gap*, la parte attribuibile ai comportamenti intenzionalmente evasivi. Solo avendo contezza di ciò si possono approntare specifiche azioni di contrasto, agendo su leve differenziate come il controllo, la semplificazione, la politica industriale, ecc. Infine, è necessario sviluppare un'analisi anche sulle tipologie di frodi poste in essere (ad esempio, evasione da ricavi, da "frodi carosello", ecc.) che consenta di monitorare come si orienta il comportamento dei contribuenti nel corso del tempo.

La realizzazione di queste linee strategiche rientra in un programma ambizioso, che necessariamente avrà bisogno di tempi adeguati, ma realizzabile sulla base dei dati esistenti e delle conoscenze acquisite dalle amministrazioni. L'esperienza internazionale mostra la possibilità di integrazione di metodologie *top down* e *bottom up*, la quale ha già consentito una stima complessiva del *tax gap* in altri Paesi che risponde ai requisiti sopra esposti.

Da un punto di vista operativo la stima del *tax gap* necessita del supporto di conoscenze fortemente interdisciplinari, che integrino le conoscenze in campo statistico, economico e fiscale. La realizzazione di tale progetto, pertanto, non può prescindere dal coinvolgimento del Dipartimento delle Finanze e delle amministrazioni fiscali, con la collaborazione metodologica dell'Istat e della Banca d'Italia.

5.4.2 Metodi per la stima dell'evasione contributiva

L'impiego di lavoratori non regolari comporta un'evasione che si esplica principalmente nel mancato versamento dei contributi sociali, previdenziali e assicurativi. A sua volta, questa evasione origina un'altra evasione connessa, da un lato, agli oneri fiscali non versati per la produzione realizzata in nero, dall'altro al mancato pagamento delle imposte dirette da parte del lavoratore.

Il mancato introito registrato dagli enti previdenziali è di difficile misurazione, ma può essere stimato utilizzando delle aliquote contributive medie che implicitamente tengono conto anche degli sgravi e delle fiscalizzazioni relative ai lavoratori operanti in certi settori, in alcune aree del paese, o concessi ad alcune tipologie specifiche di lavoratori. La stima dell'evasione contributiva per i soli lavoratori dipendenti risulta più agevole e può essere effettuata attribuendo ai lavoratori irregolari stimati dalla contabilità nazionale, dettagliati per classe dimensionali e settore di attività economica, le aliquote contributive medie¹.

Rimangono escluse dalla stima tutte le diverse forme di irregolarità parziale (il cosiddetto lavoro grigio), generalmente connesse al ridotto pagamento dei contributi, alla pratica della retribuzione fuori busta e all'utilizzo irregolare di contratti di prestazione d'opera. Inoltre, la stima dell'evasione contributiva dei lavoratori autonomi è più complessa in quanto per tali lavoratori l'Istat non elabora correntemente stime dettagliate a livello di settore di attività economica delle corrispondenti aliquote contributive. Entrambi questi aspetti dovrebbero essere oggetto di stima in futuro, con la collaborazione metodologica dell'Istat.

L'evasione contributiva comporta anche il mancato adeguamento delle imprese, regolari e irregolari, alle norme connesse alle condizioni di sicurezza sul lavoro, d'igiene e rispetto dell'ambiente e di altri oneri connessi ad adempimenti legislativi e amministrativi. Il costo degli eventi infortunistici di eventuali incidenti per i lavoratori irregolari non assicurati, ricade interamente sulla collettività.

Utilizzando i risultati delle verifiche di carattere amministrativo/contabile che Inps ed Inail effettuano si possono applicare metodi statistici per arrivare ad una stima indiretta del fenomeno evasione contributiva nel nostro Paese. Uno dei metodi che può essere utilizzato (la Francia lo applica in maniera sistematica per la stima del valore aggiunto da lavoro irregolare) è il *sensitivity method*, nel quale si ritiene che alcune attività e alcune classi dimensionali ricorrano con maggiore probabilità al lavoro nero. I risultati delle ispezioni effettuate dalle autorità sono quindi estrapolati a tutte le imprese con caratteristiche simili.

5.5 Migliorare le azioni di contrasto e di aumento della *compliance*

In questa sezione sono illustrate le proposte discusse nelle riunioni del Gruppo di lavoro che hanno incontrato un consenso diffuso per la loro possibile capacità di aggredire il problema dell'evasione fiscale e contributiva direttamente o indirettamente, agendo sulle sue determinanti.

¹ Ad esempio, applicando tale approccio si stima per il 2008 un'evasione contributiva (a carico del datore di lavoro e del lavoratore) pari a poco più di 14 miliardi di euro, corrispondenti a circa l'1,2 % del Pil.

5.5.1 Tracciabilità: accrescere l'uso della moneta elettronica

Questa proposta è rilevante per l'insieme dei flussi finanziari e particolarmente per l'evasione sottostante le spese per consumi finali delle famiglie, e andrebbe ad affiancare le misure già esistenti sulla tracciabilità delle transazioni, quali i limiti all'uso del contante e la non trasferibilità degli assegni.

Sulla rilevanza del fenomeno, uno studio dell'ABI presentato nell'ambito dei lavori del Gruppo osserva l'anomala diffusione del contante nelle transazioni per consumi in Italia rispetto alle altre maggiori economie europee, nonché la correlazione diretta tra uso del contante e alcune caratteristiche geografiche e settoriali, e stima i costi sopportati per tali pratiche dal solo sistema bancario nell'ordine di circa 10 miliardi di euro annui.

Si propone, quindi, di esaminare la possibilità di misure d'incentivo che rendano più vantaggioso servirsi di carte di credito e bancomat (eventualmente con il concorso del sistema bancario)² e, parallelamente, di rendere cogente l'uso di questi strumenti per alcune transazioni con le pubbliche amministrazioni. L'utilizzo di carte elettroniche, d'altro canto, è stato proposto come un possibile strumento per facilitare l'applicazione di misure basate sul contrasto di interessi.

5.5.2 Affinamento degli strumenti per la compliance

Le proposte possono suddividersi in misure volte a migliorare l'efficacia degli strumenti di contrasto e la *compliance* spontanea.

- Strumenti di contrasto

Bisognerebbe potenziare l'efficacia dei controlli, attraverso:

- l'accelerazione del processo di messa in comune delle informazioni sul sistema delle imprese e dei risultati delle azioni di controllo tra le diverse amministrazioni (ad esempio, Inps, Inail, Agenzia delle entrate, Ministero del lavoro, ecc. dovrebbero scambiarsi continuamente i dati relativi ai risultati delle ispezioni e degli accertamenti);
- l'uso appropriato di metodologie di tipo statistico-induttivo per migliorare i meccanismi di selezione dei comportamenti anomali per Piccole e medie imprese (PMI) e lavoro autonomo, così da aumentare l'efficacia delle ispezioni e degli accertamenti;\
- 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.

² Da una recente analisi econometrica condotta dall'Abi è emerso come una maggior diffusione della moneta di plastica potrebbe ridurre l'economia sommersa fino a 40 miliardi di euro, pari ad una quota di Pil che va dallo 0,5 a 3 punti percentuali (cfr. Di Giulio e Milani, 2011, "Diffusione della moneta di plastica e riflessi sull'economia sommersa: un'analisi empirica sulle famiglie italiane", Temi di Economia e Finanza, n.3, Ufficio Analisi Economiche Abi, http://www.abi.it/doc/130821495111121_c_documents_and_settings_d.pdf) "Temi di economia e finanza", n. 3 (cfr. http://www.abi.it/doc/130753704173641_comunicato_stampa_moneta_elettronica_8_6_2011.pdf)

- Compliance spontanea

Bisognerebbe procedere alla revisione e all'ulteriore affinamento degli studi di settore e di altri strumenti previsti dalla normativa. In generale, si ritiene che l'orientamento verso strumenti di misurazione indiretta della capacità contributiva richieda una costante ricerca di rigore e trasparenza nelle scelte metodologiche e nell'uso delle fonti, per ragioni di equità, efficienza e, insieme, di approvazione sociale. L'affinamento e la condivisione della strumentazione statistica impiegata in tali attività, inoltre, andrebbero accompagnati da un supporto normativo adeguato a definire con precisione la finalità di ciascuno strumento e il suo utilizzo nei rapporti tra amministrazione fiscale e contribuente. In particolare, si formulano le seguenti raccomandazioni:

- a. **Potenziamento degli studi di settore (SdS):** nel quadro dell'evoluzione triennale degli SdS, prevedere la possibilità di aggiornamenti annuali quando necessario, specialmente a fronte di mutamenti nel ciclo economico e di andamenti congiunturali particolarmente marcati, quali ad esempio shock sui prezzi degli input; possibile cambiamento delle variabili di riferimento (valore aggiunto invece dei ricavi/compensi); ulteriori miglioramenti nelle metodologie di stima e, per le attività non soggette a SdS, sostituzione dei parametri con una metodologia di stima più evoluta e aggiornata. Alcuni partecipanti al Gruppo di lavoro propongono anche l'ampliamento delle categorie e del limite dei ricavi/compensi per l'applicazione degli SdS, la revisione dell'approccio di *clustering*, l'affiancamento di esperti indipendenti ai tecnici Sose.
- b. **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.
- c. **Tutoraggio preventivo per le imprese medio-grandi:** si raccomanda l'introduzione del contraddittorio tra contribuente e Agenzia sulla base della proposta d'imposta.

In tutti e tre i casi, si raccomanda 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 raccomanda poi di valutare la possibilità di prevedere nel nostro ordinamento che le imprese si sottopongano volontariamente a controlli fiscali da parte dell'amministrazione, in cambio di condizioni più favorevoli su altri aspetti del rapporto con lo Stato.

5.5.3 Riforme normative

Semplificazione, razionalizzazione e stabilizzazione del quadro normativo sono i tre indirizzi di ordine generale che trovano consenso unanime tra le istituzioni rappresentate nel Gruppo di lavoro, quali strumenti per rendere più agevole e meno onerosa la *compliance* fiscale,

ridurre gli errori e i margini per il contenzioso fiscale. In particolare, vengono raccomandate le seguenti azioni:

- riduzione dei margini di discrezionalità dei singoli governi nel varare condoni in materia fiscale e contributiva, che si ritiene abbiano avuto un effetto negativo sul gettito complessivo, sulla “pace fiscale” tra categorie di contribuenti e sulla fedeltà al fisco;
- riduzione del numero di partite IVA, con specifico riferimento alle partite IVA in agricoltura, al lavoro para-subordinato, al parziale spostamento degli adempimenti in materia IVA dalla vendita al dettaglio a quella all’ingrosso. Similmente, potrebbe essere operato un controllo preventivo sulla costituzione di Società di capitali (Srl) di puro godimento. Queste misure consentirebbero anche di ridurre sostanzialmente la platea dei contribuenti potenzialmente da controllare, aumentando l’efficacia delle verifiche;
- rafforzamento del contrasto d’interessi: all’interno del Gruppo di lavoro sono state avanzate diverse proposte di natura operativa per l’ampliamento dell’uso di questo strumento, che in linea di principio consentirebbe di riequilibrare l’onere fiscale a vantaggio delle famiglie consumatrici, riducendo al tempo stesso la necessità di controlli induttivi. Nel dibattito, però, sono emerse anche posizioni critiche, quali le perplessità circa gli effetti sul risparmio di un orientamento verso la parziale defiscalizzazione della spesa. Le Agenzie fiscali, inoltre, hanno rappresentato motivi per cui tale strumento potrebbe difficilmente trovare applicazione generale, segnalando sotto il profilo pratico i rischi di comportamento collusivo tra le parti e, nel caso degli incapienti, la possibile insufficienza degli incentivi per garantirne la sua efficacia. Un consenso di ordine generale si è raggiunto nel suggerire un approfondimento d’analisi sulle opportunità che il contrasto d’interessi può offrire, in particolare, nelle aree di maggior evasione, che secondo alcuni studi dell’Agenzia delle entrate risultano essere le più promettenti, insieme ad altre norme di affiancamento e controllo che ne aumentino l’efficacia, quali le misure per la tracciabilità, compresa l’estensione dell’uso della moneta elettronica.

5.5.4 Pubblicità dei redditi e delle informazioni sulle imposte e l’evasione

Su questi aspetti il Gruppo non ha raggiunto una posizione di consenso: pur concordando sul valore dissuasivo che la pubblicità dei redditi può avere in materia di evasione fiscale, tuttavia ne andrebbero approfonditi gli aspetti di attuazione. Un argomento che induce a cautela nella pubblicazione dei redditi dichiarati sono le ricadute in termini di sicurezza, mentre si ritiene che il rispetto delle norme sulla privacy non dovrebbe costituire un ostacolo. Tra le proposte avanzate vi sono le seguenti:

- rendere pubblica la pressione fiscale “reale” sui contribuenti in regola e le imposte dirette dichiarate, distinte per settore, piuttosto che i redditi, per mostrare come le diverse categorie di lavoratori contribuiscono al bilancio dello Stato;
- pubblicare la lista di coloro che non versano alcuna imposta;
- pubblicità dei dati su base volontaria, suggerendo alle aziende di rendere pubblico, oltre alla ragione sociale e agli altri dati usuali, anche quanto contribuiscono al bilancio dello Stato; lo stesso potrebbe essere suggerito per i cittadini privati, per ottenere un impatto positivo dal punto di vista culturale. Incentivi potrebbero essere previsti per coloro che seguono un approccio trasparente.

5.5.5 L'informazione e l'educazione come strumenti di deterrenza

In OECD (2010)³ si legge che la comunicazione gioca un ruolo cruciale per esercitare un'attività di deterrenza alla non *compliance* dei contribuenti. In particolare, si dovrebbero realizzare campagne di informazione volte ad enfatizzare il comportamento dei contribuenti onesti, piuttosto che a stigmatizzare il fatto che l'evasione sia un fenomeno diffuso, ovvero a mettere in risalto le sanzioni alle quali si va incontro con un comportamento inadempiente.

In proposito è significativo un esperimento condotto nel Minnesota, che ha prodotto importanti cambiamenti con riferimento all'ottemperanza degli obblighi fiscali⁴. Ad alcuni gruppi di contribuenti sono stati forniti quattro differenti tipi di informazioni:

1. è stato detto loro che le loro imposte avrebbero finanziato attività meritevoli (sicurezza, istruzione, ecc.);
2. sono stati minacciati con l'illustrazione delle pene previste per gli evasori;
3. è stato spiegato come ottenere aiuto nel caso di dubbi ed incertezza nella compilazione delle dichiarazioni;
4. gli è stato detto che più del 90 per cento degli abitanti aveva già ottemperato in pieno agli obblighi previsti.

Soltanto l'ultimo intervento ha avuto un effetto rilevante. Sembra, cioè, che alcuni contribuenti siano più portati ad evadere se ritengono che il livello di *compliance* sia basso. Ne consegue che è possibile ridurre, in una certa misura, i comportamenti indesiderati attirando l'attenzione del pubblico su ciò che fanno gli altri. Tale strategia di comunicazione è assolutamente inversa a quella utilizzata prevalentemente in Italia, dove si tende maggiormente a sottolineare il comportamento evasivo di massa piuttosto che ad evidenziare la presenza di esempi virtuosi.

Questo argomento si lega all'altra affermazione riportata in OECD (2010), riguardante il fatto che la deterrenza è più efficace in presenza di norme di comportamento sociale corrette. Considerando quanto affermato in precedenza, per rafforzare tali norme sociali può non essere efficace seguire esperienze del passato basate, ad esempio, sulla pubblicazione della lista dei contribuenti evasori, ma piuttosto si dovrebbe puntare al stimolare le imprese a pubblicizzare, presso i loro clienti, il loro comportamento virtuoso nei confronti del fisco.

Sul fronte delle sanzioni, sempre l'OECD suggerisce, per incrementare le "norme sociali", di rafforzare le forme di sanzioni non monetarie che implicano dei costi sociali per un comportamento non adempiente (si pensi, ad esempio, alla chiusura degli esercizi per l'omesso rilascio degli scontrini). Va comunque notato come queste forme di deterrenza non portino a recuperi immediati di gettito per il bilancio pubblico.

³ OECD (2010) "Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour, November, Paris.

⁴ Riportato in Thaler R. H., Sunstein C.R. (2009) *La spinta gentile*, Feltrinelli.