



Dipartimento
delle Finanze

Senato della Repubblica

VI Commissione (Finanze e Tesoro)

Audizione del Direttore Generale delle Finanze

Prof.ssa Fabrizia Lapecorella

Atto del Governo n. 182: Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale

Roma, 21 luglio 2015

Sommario

Introduzione.....	3
1. Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio	4
1.1. Il rapporto annuale sulle spese fiscali.....	5
2. Monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva	10
2.1. La "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva"	13
3. Il fondo per la riduzione della pressione fiscale.....	18
Appendice.....	21

Introduzione

Signor Presidente, ringrazio per l'invito a questa audizione in merito allo "schema di decreto legislativo in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale" emanato in attuazione degli articoli 3 e 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23. Approfondirò oggi gli aspetti salienti dello schema di decreto legislativo, sottolineando le principali novità introdotte, la logica sottostante, nonché alcuni profili critici.

L'Atto di Governo n. 182 si propone, in attuazione degli articoli 3 e 4 della legge delega, di intervenire in modo continuo e strutturale sul monitoraggio delle spese fiscali (articolo 1) e dell'evasione fiscale e contributiva (articolo 2), coordinando tali attività in modo sistematico con le procedure di bilancio.

La necessità di una **razionalizzazione delle spese fiscali** basata su un attento monitoraggio e una appropriata valutazione economica e giuridica, nonché il monitoraggio e la **stima dell'evasione fiscale e contributiva**, collegati alla riduzione della pressione fiscale, sono aspetti prioritari dell'agenda del Governo.

E infatti, **obiettivo principale** del provvedimento **è prevedere una procedura sistematica che consenta di attribuire risorse**, derivanti dalla progressiva limitazione dell'erosione fiscale e dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, **al Fondo per la riduzione della pressione fiscale**.

In linea con questa impostazione, si prevede che siano destinate al fondo per la riduzione della pressione fiscale sia le risorse che deriveranno dal monitoraggio annuale funzionale alla razionalizzazione delle spese fiscali, eliminando o ridimensionando quelle che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche, ovvero quelle che costituiscono una duplicazione degli interventi di spesa (articolo 1), sia le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale e

contributiva, nonché dal miglioramento dell'adempimento spontaneo (*tax compliance*) da parte dei contribuenti (articolo 2).

1. Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio

L'articolo 1 del decreto prefigura un'azione annuale di riordino delle spese fiscali da collocare temporalmente nella Nota di aggiornamento al DEF sotto forma di indirizzi programmatici che – una volta approvata la Nota dal Parlamento mediante apposita risoluzione – diventeranno vincolanti per il Governo ai fini della predisposizione della manovra di bilancio. Le misure di eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali¹ saranno successivamente introdotte con la legge di stabilità.

Quest'operazione, peraltro, dovrà tenere conto che dal 1° gennaio 2016 le stesse procedure di bilancio di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, dovrebbero essere modificate per tener conto di quanto previsto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, che ha dato attuazione alle modifiche introdotte nell'art. 81 della Costituzione (principio del pareggio di bilancio e unificazione di legge di stabilità e bilancio dello Stato in un unico strumento).

Nelle more dell'applicazione della norma, viene previsto che l'operazione di riordino delle spese fiscali sia incardinata nei due momenti significativi della decisione di bilancio: la fase della programmazione e la manovra di finanza pubblica, quest'ultima (ancora oggi) articolata tra legge di stabilità e legge di bilancio.

Ai fini di una revisione e limitazione delle spese fiscali, si rende necessario **predisporre un rapporto annuale**, da allegare anch'esso allo stato di previsione dell'entrata, in cui il monitoraggio e la valutazione delle spese fiscali, sono supportati da un'analisi economica e giuridica che può indirizzare il *policy maker* nelle scelte di razionalizzazione². Per la

¹ La definizione degli interventi presuppone di assumere come prioritaria la tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica.

² Viene, conseguentemente, eliminato l'allegato informativo sulle spese fiscali attualmente previsto nella nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato.

redazione di questo rapporto, **il Governo si avvale di una Commissione *ad hoc* istituita** con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie, senza compensi, emolumenti o altre indennità e rimborsi di spesa.

Le maggiori entrate derivanti dalle misure di eliminazione, riduzione o modifica contenute nella legge di stabilità sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale (di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147)³. E' ovviamente possibile utilizzare detto Fondo nell'ambito della stessa legge di stabilità, a partire dalla manovra di bilancio per il triennio 2017-2019⁴. Resta fermo il diverso utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'eliminazione, riduzione o modifica di spese fiscali previsto da disposizioni di legge vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto (sostanzialmente si tratta delle clausole di salvaguardia ancora attive previste a far data dalla legge 27 dicembre 2013 n.147) .

1.1. Il rapporto annuale sulle spese fiscali

Il rapporto annuale sulle spese fiscali, da allegare anch'esso allo stato di previsione dell'entrata **sostituisce l'attuale allegato informativo sulle spese fiscali alla nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata**. Al riguardo si deve evidenziare che sussistono differenze significative tra i due documenti riconducibili a diverse definizioni di spesa fiscale o *tax expenditure*.

L'OCSE definisce *tax expenditures* quelle misure che riducono o pospongono il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti rispetto a una regola fiscale di riferimento

³ Si tratta, a rigore, piuttosto che di una riduzione della pressione fiscale di una revisione della stessa secondo finalità di efficienza economica (*revenue review*).

⁴ Le disposizioni del decreto in commento si applicano dal 1° gennaio 2016, a partire dalla procedura di formazione della legge di bilancio relativa al primo esercizio successivo.

che rappresenta il *benchmark*⁵. Al fine di identificare le *tax expenditures* è dunque necessario in primo luogo definire il sistema fiscale di riferimento. **I tre approcci utilizzati** nella letteratura economica di riferimento (Craig e Allan, 2001 e OECD, 2010) **per definire il *benchmark* sono:**

- i) un *approccio concettuale* che identifica il sistema fiscale di riferimento con un modello teorico di tassazione;
- ii) un *approccio normativo* che identifica il sistema fiscale di riferimento con il sistema fiscale a legislazione vigente;
- iii) un *approccio di sussidio di spesa* che considera *tax expenditures* soltanto quelle misure che presentano chiare analogie con sussidi di spesa.

Ai fini della redazione dell'**elenco delle spese fiscali attualmente allegato allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato** vengono considerate soltanto le agevolazioni rispetto al sistema fiscale vigente; è stato quindi utilizzato un **approccio normativo**.

Più ampio era invece il campo di indagine del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, a cui, nel 2011, era stato affidato il compito di analizzare l'area dell'erosione fiscale. **Il gruppo di lavoro sull'erosione fiscale** non si è limitato infatti alla classificazione e analisi delle misure già incluse nell'allegato al bilancio 2011, ma ha esteso l'analisi a "tutti gli scostamenti previsti dalla normativa (inclusi i regimi sostitutivi di favore) rispetto al principio generale dell'imposizione fiscale, che in qualche modo trascende rispetto alla legislazione vigente e fa riferimento a un modello ideale di sistema fiscale ispirato a principi generali⁶". In altre parole, per identificare il modello di tassazione di riferimento (o *benchmark*) è stato utilizzato un **approccio di tipo concettuale**.

⁵ OECD (2010A), pag. 12, definisce le *tax expenditures* come "provisions of tax law, regulation or practices that reduce or postpone revenue for a comparatively narrow population of taxpayers relative to a benchmark tax".

⁶ Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, Relazione Finale, 2011, pag. 2.

Il decreto prevede che il nuovo rapporto sulle spese fiscali sia annuale per evitare il ripetersi di quanto sperimentato in Italia nel passato, ossia la sua predisposizione in media ogni due decenni e il successivo abbandono di ricognizioni simili. Come sottolineato anche nella relazione illustrativa che accompagna il testo del decreto si ritiene che l'utilità di rapporti di questo tipo si accresce, invece, con la loro stratificazione, anno per anno, e con il loro successivo affinamento e ampliamento. E' in questo senso che un rapporto periodico sulle spese fiscali costituisce uno strumento di disciplina fiscale, al pari del controllo della spesa e delle modifiche strutturali del sistema tributario⁷.

Il decreto prevede esplicitamente che ciascuna misura di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti⁸, sia accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari. Le misure devono essere raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità. Gli effetti finanziari devono essere valutati prendendo a riferimento *modelli economici standard* di tassazione; ove possibile, nel rapporto saranno effettuati confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizzati gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale. **La classificazione in base alle finalità delle singole tax expenditures può essere utile per fornire una guida preliminare per il policy maker circa la possibilità di razionalizzare, riformare o eliminare, alcune misure di riduzione del prelievo obbligatorio.**

Le previsioni normative relative alla metodologia del monitoraggio delle spese fiscali riconducono all'analisi già elaborata nel 2011 dal gruppo di lavoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tuttavia, il dettato normativo non prevede il modello

⁷ Tipicamente, i Paesi che lo redigono lo inseriscono per tale ragione all'interno della procedura di bilancio e cercano di integrare o confrontare i dati in esso contenuti con quelli sui programmi di spesa

⁸ È prevista una separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso.

standard di tassazione da prendere a riferimento. La Commissione istituita avrà quindi il compito di definire le metodologie a partire dalla scelta di questo modello.

Per evidenziare la differenza tra l'attuale allegato al bilancio di previsione dello Stato e il nuovo rapporto annuale sulle spese fiscali si fornisce di seguito una analisi dei dati del bilancio 2015 (approccio normativo) confrontati con quelli della Relazione finale sull'erosione fiscale del 2011 (approccio concettuale).

La Tabella 1 riporta **gli scostamenti dovuti a: i) tributi destinati al finanziamenti degli Enti Locali; ii) misure classificabili tra le voci di spesa dal punto di vista contabile (come ad esempio alcuni crediti di imposta); iii) differente definizione del modello benchmark di riferimento**, considerando i due modelli polari di *riferimento* per il *tax design*: la *Comprehensive Income Tax* e la *Dual Income Tax*.

Delle 720 misure elencate nel rapporto, 269 sono incluse nell'allegato al bilancio dello stato 2015⁹. Tra le misure non incluse nel bilancio dello Stato, 138 misure sono spese fiscali relative ad imposte locali, 9 misure sono state abrogate tra il 2011 ed il 2015 e 10 misure sono crediti di imposta che costituiscono spesa dal punto di vista contabile e non sono quindi prese in considerazione nel bilancio dello Stato. Tuttavia, la principale motivazione della differenza tra il numero di tax expenditures individuate e analizzate nella Relazione finale e il numero delle tax expenditures incluse nell'allegato al bilancio dello Stato 2015 risiede nella diversa definizione di modello di tassazione di riferimento o benchmark. Sono infatti 294 le spese fiscali individuate nella Relazione finale che non sono incluse nell'elenco delle esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio allegato allo stato di previsione dell'entrata del bilancio 2015 per la differente definizione di benchmark. Le tax expenditures che sono state introdotte successivamente alla pubblicazione della Relazione finale del gruppo sull'erosione fiscale incluse nell'allegato allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato per il 2015 sono 35.

La Tabella 2 riporta la classificazione delle *tax expenditures* presenti nell'allegato al bilancio di previsione 2015 per categoria di imposta.

⁹ Alcune *tax expenditures* sono state esaminate più in dettaglio nella Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale e suddivise in più misure. Ad una spesa fiscale elencata nell'allegato al bilancio dello stato possono quindi corrispondere anche più misure della Relazione finale.

Le esenzioni e riduzioni del prelievo obbligatorio dell'imposta sui redditi delle persone fisiche sono 88 e, complessivamente, incidono per circa il 5,7% del PIL negli anni 2015, 2016 e 2017. Particolarmente significative dal punto di vista quantitativo sono anche le tax expenditures relative all'IVA che valgono circa il 2,7% del PIL. Le spese fiscali IRES invece, sebbene numericamente rilevanti, producono effetti di gettito minori (circa lo 0,1% del PIL). Alcune misure non possono essere attribuite in via esclusiva ad una particolare imposta; è il caso ad esempio dalle agevolazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica su edifici esistenti che valgono sia per persone fisiche (come detrazioni dall'IRPEF), sia per le società (come detrazioni dall'IRES).

La Tabella 3 riporta la classificazione delle spese fiscali per tipologia. Questa classificazione trae origine dalla metodologia definita dal gruppo di lavoro sull'erosione fiscale che ha associato a ciascuna spesa fiscale uno o più codici, al fine di identificare la finalità di ciascuna misura di riduzione o esenzione del prelievo obbligatorio¹⁰; le misure introdotte dopo il 2011 sono state classificate applicando gli stessi codici individuati nella relazione finale.

In particolare, le **tax expenditures** introdotte per evitare doppie imposizioni, per garantire il rispetto di principi costituzionali, per garantire la concorrenzialità rispetto a Paesi terzi, per semplificare il sistema e le misure la cui soppressione comporterebbe l'esenzione dell'imponibile sono state classificate come **"strutturali"** perché contribuiscono a definire la struttura del sistema fiscale e possono essere quindi eliminate o modificate dal legislatore soltanto a seguito di una riforma complessiva del sistema impositivo. Sono state definite **"non strutturali"** tutte le altre misure eccetto quelle volte a garantire la compatibilità con l'ordinamento comunitario o il rispetto di accordi internazionali.

¹⁰ In particolare, sono state classificate "strutturali" le misure che nella Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale sono definite: misura che evita doppie imposizioni, misura che garantisce il rispetto di principi di rilevanza costituzionale, misura volta a garantire la concorrenzialità rispetto a paesi terzi, misura volta alla semplificazione del sistema e misure la cui soppressione può portare all'esenzione dell'imponibile.

Sono state classificate "non strutturali" le misure che nella Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale sono definite: misura finalizzata a interventi di welfare, misura volta alla semplificazione del sistema, misura a rilevanza territoriale, misura a rilevanza sociale, misura a rilevanza settoriale, misura volta a favorire l'emersione degli imponibili, misura volta alla tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico, paesaggistico e culturale e ad incoraggiare la ricerca e lo sviluppo, misura rivolta a imprese o esercenti arti e professioni, non limitata a un singolo settore produttivo e misura volta a favorire le nuove iniziative, la riorganizzazione e la capitalizzazione delle imprese. Le 10 misure classificate nella Relazione finale come "Misura che garantisce la compatibilità con l'ordinamento comunitario e il rispetto di accordi internazionali" sono state assegnate ad una categoria autonoma.

Le spese fiscali che sono state introdotte dal legislatore per garantire la compatibilità del sistema fiscale con l'ordinamento comunitario e il rispetto di accordi internazionali sono 10 e determinano una perdita di gettito di circa lo 0,2% del prodotto. Rientrano tra queste, ad esempio, le deduzione o esenzioni a favore della Chiesa Cattolica che sono previste dai Patti Lateranensi e non possono quindi essere eliminate in via unilaterale dal Governo.

Le misure che hanno carattere strutturale sono 84 e rappresentano quasi il 5% del PIL. Rientrano in questa categoria, ad esempio, l'esclusione dall'IRPEF degli assegni periodici per il mantenimento dei figli (misura che evita doppia imposizione), o le detrazioni IRPEF per redditi da lavoro dipendente, autonomo e pensioni (misura che garantisce il rispetto di principi costituzionali quali la progressività del prelievo, la sua conformità alla capacità contributiva e il principio di uguaglianza). L'eventuale eliminazione o modifica di queste misure dovrebbe essere associata a una riforma complessiva del sistema tributario nel rispetto dei principi di rilevanza costituzionale.

Anche le misure che hanno carattere non strutturale valgono quasi il 5% del PIL e sono più del doppio di quelle a carattere strutturale. Rientrano tra queste tutte le misure che hanno finalità sociali, territoriali o settoriali e che possono quindi essere eliminate senza la necessità di effettuare una riforma complessiva del sistema fiscale. È chiaro tuttavia che l'eliminazione di alcune di queste spese fiscali potrebbe comportare un notevole aggravio per alcuni soggetti con impatti non trascurabili sull'economia reale e sulla distribuzione dei redditi e che, quindi, una loro razionalizzazione non può prescindere da un'accurata analisi preliminare delle varie possibili implicazioni.

2. Monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva

In materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, negli ultimi anni l'azione del Governo è stata sempre più finalizzata al perseguimento di **obiettivi di equità ed efficienza. L'evasione fiscale**, infatti, comporta effetti economici molto rilevanti, sotto diversi e importanti profili: **determina effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse** e interferisce con il normale funzionamento della concorrenza nel mercato; **determina iniquità del prelievo e altera la progressività** del sistema tributario; infine, è **sinergica alla corruzione e alla criminalità** economica organizzata.

Per stabilire un **legame diretto** tra i **risultati della lotta all'evasione fiscale e la riduzione della pressione fiscale**, la legge 27 dicembre 2013, n. 147, articolo 1, commi 431-434, ha

istituito a decorrere dal 2014 un fondo denominato “**Fondo per la riduzione della pressione fiscale**”, cui è destinato l’ammontare di risorse permanenti derivanti dall’attività di contrasto all’evasione fiscale che, in sede di Nota di aggiornamento al DEF, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell’esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell’esercizio precedente.

Già nell’articolo 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 era previsto che il DEF contenesse una valutazione relativa all’anno precedente delle maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall’attività di contrasto all’evasione fiscale¹¹, da far confluire al “Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale”. Per effetto dell’articolo 7, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, le disposizioni di cui all’articolo 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del citato decreto-legge n. 138 si sono applicate fino all’annualità 2013. Dall’anno 2014 si applicano, invece, le disposizioni di cui ai commi da 431 a 434 della legge di stabilità per il triennio 2014-2016 (legge 27 dicembre 2013, n. 147).

La legge di stabilità per il triennio 2014-2016 ha, infatti, istituito il fondo denominato “Fondo per la riduzione della pressione fiscale” cui, fermo restando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sono destinati gli ammontari: i) dei risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica di cui all’articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n.69 (spending review); ii) delle risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento al DEF si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell’esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell’esercizio precedente derivanti dall’attività di contrasto dell’evasione fiscale. Le principali novità riguardano: i) la circostanza che, oltre alle risorse effettivamente incassate nell’anno precedente, occorre considerare anche le risorse che si stima di incassare rispetto alle previsioni; ii) la sostituzione del carattere strutturale con il carattere permanente delle maggiori entrate; iii) la sostituzione delle risorse, che affluiscono al Fondo, derivanti dalla riduzione delle spese fiscali con quelle derivanti dalla spending review.

Il decreto in esame non abroga le disposizioni sopra richiamate della legge di stabilità per il 2014 ma **innova** sostanzialmente **la disciplina dell’alimentazione del fondo** stesso¹².

¹¹ Vale la pena ricordare che l’articolo 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, considerava oltre alle risorse derivanti dall’attività di contrasto all’evasione fiscale, svolta anche dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni, anche quelle derivanti dalla riduzione delle spese fiscali, in analogia con quanto predisposto dal presente decreto.

¹² Resta ferma, invece, sia la modalità di destinazione delle risorse al Fondo, ai sensi dell’articolo 1, comma 431 e 434, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sia la modalità di utilizzo di tali risorse, ai sensi dell’articolo 1, comma 432, della medesima legge di stabilità, per incrementare le deduzioni e le detrazioni dalle imposte dirette e dall’IRAP.

Innanzitutto, oltre alle maggiori entrate rispetto all'anno precedente, permanenti, e derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, **affluiranno al fondo anche quelle ascritte ai risultati di miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti (tax compliance)**. **In secondo luogo**, come già sottolineato, a partire dalla manovra di bilancio del triennio 2017-2019 **affluiranno al Fondo per la riduzione della pressione fiscale anche le risorse derivanti dalla riduzione delle spese fiscali**.

Nel quadro della procedura di bilancio il **Governo è tenuto a redigere annualmente un rapporto contenente sia i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione tributaria e contributiva (c.d. effetto diretto dell'attività di contrasto all'evasione fiscale), sia – ove possibile - il recupero di gettito attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti (c.d. effetto indiretto dell'attività di contrasto all'evasione fiscale)**. Tale rapporto fornisce anche indicazioni sulle strategie per il contrasto all'evasione fiscale. Viene abrogato, conseguentemente, il rapporto previsto ai sensi dell'articolo 2, comma 36.1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138.

Per redigere il rapporto ed effettuare la valutazione sui risultati in materia di misure di contrasto all'evasione, **il Governo si avvale di una "Relazione annuale sull'economia non osservata e l'evasione fiscale e contributiva" predisposta da una Commissione** di esperti, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, composta da quindici membri con esperienza nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie.

La relazione predisposta dalla Commissione produce una stima ufficiale delle entrate sottratte al bilancio pubblico. Per adempiere all'obiettivo di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva **viene effettuata una misurazione del divario (gap) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare** in un regime di perfetto adempimento, ed

escludendo gli effetti delle spese fiscali. Il decreto interviene in maniera esplicita a definire i criteri generali che dovranno essere utilizzati dalla Commissione nella redazione della relazione.

2.1. La “Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva”

Nel prevedere **la redazione da parte di una Commissione *ad hoc*** della “**Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva**” il decreto **ha recepito una raccomandazione** riportata nel **rapporto finale del gruppo di lavoro sull’“Economia non osservata e flussi finanziari” presieduto dal prof. Giovannini**¹³. In particolare il rapporto sottolineava che *una stima di natura “ufficiale” dell’evasione fiscale, basata su metodologie validate scientificamente, sarebbe stata di grande utilità informativa per l’indirizzo delle politiche. Si raccomandava, 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. Per assicurare robustezza e credibilità alla stima, si riteneva necessario, ferma restando la responsabilità delle amministrazioni fiscali, 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.*

Il rapporto finale dell’attività del gruppo di lavoro sull’economia non osservata, presieduta dal prof. Giovannini, evidenziava l’importanza di 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. Poiché l’ISTAT produce regolarmente le stime dell’economia non osservata nell’ambito della produzione corrente dei conti economici nazionali e territoriali, in quella sede si raccomandava che altrettanto avvenisse per ciò che concerne l’evasione fiscale e contributiva attraverso la realizzazione di un Rapporto Annuale che documenti, illustri ed aggiorni periodicamente l’andamento dell’economia sommersa, delle attività di contrasto

¹³ Rapporto finale sull’attività del Gruppo di Lavoro “Economia non osservata e flussi finanziari”, 14 luglio 2011.

all'evasione nel nostro paese e l'andamento nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva. *In particolare, secondo le conclusioni del rapporto finale del gruppo di lavoro, il Rapporto dovrebbe:* i) 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; ii) 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; iii) illustrare le strategie e gli interventi definiti e attuati dall'amministrazione pubblica per contrastare il fenomeno dell'evasione; iv) evidenziare i risultati ottenuti dall'attività di contrasto all'evasione; v) individuare le linee di intervento e di prevenzione alla diffusione del fenomeno e di stimolo all'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. *Si osservava, infine, l'opportunità che il Rapporto potesse sostituire la "Relazione Annuale del Ministro sui risultati derivanti dall'attività di contrasto all'evasione". L'articolo 3 della legge delega ha, pertanto, recepito i suggerimenti e le raccomandazioni avanzate in quella sede.*

Il decreto indica esplicitamente i **criteri generali** che la Commissione dovrà utilizzare per la definizione **delle metodologie di stima** dell'economia non osservata e dell'evasione fiscale e contributiva.

Ai fini della **misurazione dell'economia non osservata** la Commissione deve recepire e commentare le valutazioni effettuate dall'ISTAT sulla base della normativa che disciplina la redazione dei Conti economici nazionali. Gli schemi e le definizioni del Sistema Europeo dei Conti (SEC/ESA) impongono infatti di contabilizzare nel PIL anche l'Economia Non direttamente Osservata (ENO/NOE). Il SEC 95 definisce **l'economia non osservata** come originata: i) dal **sommerso economico**; ii) dalle **attività illegali**; iii) dalla produzione del **settore informale**; iv) dalle inadeguatezze del sistema statistico o **sommerso statistico**. Con riguardo all'inclusione delle attività illegali, in sede europea si è giunti alla decisione di applicare in maniera omogenea le regole del sistema dei conti, sulla base di specifiche caratteristiche; questo principio era già presente nel SEC 1995 ed è stato riconfermato nel SEC 2010.

A partire da settembre 2014 i dati di contabilità nazionale devono includere nei conti il reddito relativo alle attività di commercializzazione delle sostanze stupefacenti, all'esercizio della prostituzione e al contrabbando di sigarette e alcol. Si precisa che la distinzione tra economia sommersa e economia illegale, inclusa nel PIL secondo il SEC 2010, è dovuta al fatto che nella prima si stima quella parte di economia legale che sfugge all'osservazione diretta, perché

caratterizzata da evasione fiscale o impiego di lavoro irregolare; mentre nella seconda si stima una parte dell'economia illegale vera e propria, perché o caratterizzata dalla produzione o distribuzione di beni e servizi illegali, ovvero proibiti dalla legge (per esempio la droga), ovvero dalla illegale produzione o distribuzione di beni e servizi legali (ossia svolte da operatori non autorizzati, come l'aborto eseguito da medici non autorizzati o il contrabbando di sigarette). La decisione europea ha previsto di includere nel PIL solo l'economia illegale basata sul concetto di "consenso volontario", il quale si esplicita in un mutuo accordo tra i soggetti coinvolti nella transazione, escludendo viceversa l'economia criminale basata su atti non consensuali.

La misurazione dell'economia non osservata, per la parte relativa al sommerso economico, è un presupposto basilare per la stima dell'evasione fiscale. Tuttavia, è importante precisare che sebbene il sommerso economico è quella parte di valore aggiunto *intenzionalmente* non dichiarata al fisco per non adempiere gli obblighi fiscali, il valore aggiunto *sommerso* non rappresenta compiutamente le basi imponibili non dichiarate. Vi sono comportamenti, infatti, che riducono la base imponibile ma che, per definizione, non sono inclusi nelle stime del valore aggiunto *sommerso*: si pensi, per esempio, alle deduzioni fiscali fruite in misura non spettante.

L'articolo 2 del decreto definisce una metodologia di misurazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria. In altre parole, la scelta del legislatore è riconducibile all'idea che una stima robusta dell'evasione fiscale e contributiva sia possibile attraverso una **quantificazione del tax gap**, definito come la differenza tra il gettito effettivo e il gettito teorico o potenziale che si avrebbe in ottemperanza alla legislazione vigente. Tale quantificazione è effettuata attraverso l'utilizzo di **una metodologia c.d. top down**, ossia basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale (che includono la stima dell'economia non osservata) e quelli derivanti da fonti amministrative. In particolare, la quantificazione del *tax gap* in base all'approccio *top-down* è data dalla differenza di gettito ottenuto applicando la tassazione prevista dalla legislazione vigente sia alla base imponibile teorica, sia alla base imponibile dichiarata.

Le esperienze internazionali evidenziano due metodologie per la stima del tax gap. In primo luogo, la metodologia di calcolo dell'imposta evasa cosiddetta "top-down" si basa sul confronto tra dati fiscali ed un corrispondente indicatore aggregato o macroeconomico (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, ovvero onnicomprensiva, con la quale confrontare la base dichiarata dall'universo dei contribuenti. Il metodo top-down trova prevalentemente applicazione nella quantificazione del tax gap delle imposte indirette (IVA, accise, ecc.). In secondo luogo, il metodo "bottom-up" si basa su fonti informative di origine interna alle amministrazioni stesse, come, per esempio, indagini statistiche o programmi di verifica o accertamento casuale (random audit), che possono essere usati anche per sviluppare una stima dell'indice di accuratezza delle dichiarazioni e dei profili di rischio. Tale metodologia risulta la più robusta per la stima dell'evasione delle imposte dirette; tuttavia, i random audits implicano una costosa allocazione delle risorse preposte alle verifiche che potrebbero alternativamente essere impiegate nei casi di maggior rischio.¹⁴

L'Agenzia delle Entrate ha stimato con questa metodologia il *tax gap* dell'IVA, dell'IRAP, nonché delle imposte dirette, IRES e IRPEF sulle imprese e sul lavoro autonomo. **Il valore complessivo delle imposte sottratte a tassazione, *tax gap* medio su base annua, risulta pari a 91 miliardi di euro (7 per cento del PIL, al netto del valore aggiunto della PA)¹⁵,** come riportato nella Tabella 4 in Appendice. Il Dipartimento delle Finanze ha quantificato con la medesima metodologia il *tax gap*, relativo alla tassazione immobiliare (IMU e TASI), confrontando il gettito teorico derivante dagli archivi catastali e il gettito effettivamente riscosso¹⁶.

Esiste una differenza non trascurabile tra il concetto di *tax gap* e quello di evasione fiscale essenzialmente riconducibile alla circostanza che il *tax gap* non si identifica con il gettito

¹⁴ Anche il metodo del *residuo* non è stato preso in considerazione dal legislatore. Tale metodo si basa sull'analisi dei principali fattori che contribuiscono alla variazione in aumento o in diminuzione delle entrate, ossia la crescita economica, le manovre tributarie, possibili eventi eccezionali di natura transitoria. La parte *residuale* della variazione delle entrate tributarie non spiegata da tali fattori è attribuita al miglioramento della *tax compliance*, ovvero del grado di adempimento spontaneo dei contribuenti alle norme fiscali. Tale metodologia di stima risente però di alcune criticità evidenziate nel corso degli anni: i) la presenza di un margine di errore dovuta alla non esaustiva valutazione delle determinanti del maggior gettito delle entrate tributarie; ii) l'aleatorietà nel tempo della stima della maggiore *compliance* dei contribuenti, considerando le differenze tra la verifica *ex post* degli effetti delle manovre tributarie rispetto alle stime *ex ante*. Tale metodo di stima è, pertanto, fortemente soggetto a problemi di *endogeneità*, che risulta particolarmente rilevante nel caso si vogliano utilizzare le maggiori entrate stimate per interventi di riduzione della pressione fiscale.

¹⁵ Vedi MEF, *Rapporto sull'evasione fiscale*, 2014.

¹⁶ Agenzia delle Entrate e Dipartimento delle Finanze, *Gli immobili in Italia 2015*, Capitolo VI, Febbraio 2015.

intenzionalmente evaso. La base imponibile non dichiarata, calcolata come differenza tra la base imponibile teorica e quella dichiarata, infatti non coincide con la base imponibile *intenzionalmente* evasa. In particolare, forme di sottrazione di risorse al fisco non ascrivibili all'evasione *intenzionale* sono: i) meri errori di calcolo e di interpretazione delle norme; ii) mancati versamenti dovuti a crisi di liquidità.

Per cogliere al meglio la differenza tra *tax gap* ed evasione fiscale il decreto prevede che siano misurate le seguenti componenti: i) il mancato gettito derivante da **errori dei contribuenti**; ii) gli **omessi versamenti** rispetto a quanto risulta in base alle dichiarazioni; iii) le **mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione**, valutate sottraendo le minori entrate ascrivibili alle spese fiscali al divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento.

La misurazione del tax gap corretta per gli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento sugli aggregati di contabilità nazionale consente la **costruzione di un indicatore del mancato adempimento agli obblighi tributari (tax non compliance)**. La misurazione annuale di questo indicatore per le principali imposte consente quindi la **valutazione dell'andamento temporale della tax non compliance**. A titolo di esempio è riportato nella Figura 1 l'andamento in alcuni Paesi dell'Unione europea dell'indicatore *VAT Gap* calcolato dalla Commissione europea per stimare il mancato adempimento IVA in tutti gli Stati membri.

Ci sono molti limiti e problemi, sollevati in letteratura¹⁷, connessi all'utilizzo dell'indicatore del tax gap, che possono raggrupparsi nel seguente modo: i) limiti derivanti dalla disponibilità dei dati; ii) trasparenza dei dati e indipendenza delle istituzioni che li forniscono; iii) potenziali margini di errore con ampi intervalli di confidenza che possono distorcere le conclusioni sul trend della tax compliance; iv) stima backward-looking, legato alla circostanza che la stima del tax gap è generalmente riferita a esercizi precedenti; v) limiti derivanti dall'utilizzo di un unico indicatore di tax gap (per esempio il gap IVA) che potrebbe condurre a interpretazioni distorte del fenomeno; vi) ampi margini di errore nel calcolo dell'indicatore aggregato del tax

¹⁷ IMF, IMF country Report No. 13/314, 2013.

gap (ovvero la somma degli indicatori del tax gap per i principali tributi erariali) . Ovviamente, la Commissione dovrà entrare nel merito di queste problematiche.

Il calcolo degli indicatori di *compliance* rappresenta un avanzamento importante sotto due profili.

In primo luogo, **gli indicatori di *compliance* sono propedeutici alla determinazione delle risorse derivanti dal miglioramento della *tax compliance***, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione tra il debito e il PIL, che potranno essere **attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale**.

In secondo luogo, **la definizione degli indicatori di *compliance* è connessa** all'Atto di Governo n. 181 in materia di revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, innova sotto diversi aspetti la materia delle Convenzioni sottoscritte annualmente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dai Direttori delle Agenzie fiscali e della **misurazione ed erogazione della quota incentivante destinata al personale**. In particolare il provvedimento prevede che, all'esito positivo delle verifiche effettuate dal Dipartimento delle Finanze sul maggior gettito incassato con riferimento all'ultimo anno consuntivato, **la quota incentivante sia erogata in relazione al raggiungimento degli obiettivi individuati nelle Convenzioni verificando anche, sulla base di appropriati strumenti di monitoraggio e riscontro, la quota dello stesso gettito derivante dall'attività volta a promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali**.

3. Il fondo per la riduzione della pressione fiscale

Ai fini di una valutazione complessiva dello schema di decreto, si devono, inoltre, tenere in considerazione le importanti innovazioni rispetto alle modalità attuali di alimentazione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Sotto il profilo metodologico, e in linea con la

letteratura di riferimento (OCSE, FMI, Commissione Europea, HMRC, IRS) lo schema di decreto introduce elementi di novità nella definizione del recupero di efficienza (*efficiency*) del sistema fiscale distinguendo tra il recupero di gettito derivante dalla limitazione del *policy gap*, ovvero dell'erosione fiscale (articolo 1), e quello derivante dalla riduzione del *compliance gap*, ovvero dell'evasione fiscale e contributiva (articolo 2).

In questo modo, le maggiori risorse derivanti sia dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, nonché dal miglioramento della *tax compliance*, sia della riduzione dell'erosione fiscale, devono essere attribuite, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il PIL, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Operando questa distinzione e **costruendo appositi indicatori di *performance***, per definire il *compliance gap* e il *policy gap*, **si afferma per la prima volta il principio che ai contribuenti saranno restituite** (attraverso le modalità previste dall'alimentazione e utilizzo delle risorse del Fondo) **sia le risorse derivanti dalla razionalizzazione del sistema fiscale** (misurata dagli indicatori di riduzione del *policy gap*) **sia quelle derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva e dal miglioramento della *tax compliance*** (misurata dagli indicatori di *compliance gap*)

Gli indicatori di performance (revenue performance) ed efficienza (efficiency) si possono sintetizzare con la seguente espressione:

$$Efficiency = (1 - Policy Gap) \cdot (1 - Compliance Gap)$$

In altre parole, in un approccio onnicomprensivo (holistic approach) l'efficienza del sistema fiscale è determinato dagli: i) effetti derivanti dalle scelte di policy che determinano una riduzione del gettito, come le spese fiscali (policy gap); ii) effetti derivanti dall'adempimento spontaneo dei contribuenti alle norme fiscali (compliance gap). Chiaramente, secondo questa logica il tax gap coincide con il compliance gap¹⁸; invece, il policy gap include, usualmente, quanto è dovuto a forme di esenzione (exemptions) e quanto è dovuto a forme di differenziazione di aliquote (rate differentiations).

¹⁸ Una più ampia definizione del *tax gap* (*broad definition of the tax gap*) include sia gli effetti dovuti alla *noncompliance* che quelli dovuti alla presenza delle *tax expenditures*. Vedi IMF, *ibidem*, 2013.

Occorre evidenziare che un miglioramento della performance del sistema fiscale, attraverso la riduzione del policy gap e del compliance gap, implica inevitabilmente, senza una compensazione in termini di riduzione della pressione fiscale, un incremento del gettito. Nella Figura 2 in Appendice si pone pari a 1 il livello massimo di compliance (ovvero assenza di evasione) e di policy (ovvero assenza di spese fiscali); si mostra che un incremento della compliance e una riduzione delle spese fiscali (indicato dalle frecce in Figura 2) implicano non solo il recupero dei correnti livelli di policy gap e compliance gap (dato dall'area grigia), ma anche dell'efficienza piena, attraverso il progressivo recupero dell'intero gettito potenziale (l'area rossa), con un notevole aumento della pressione fiscale. Per consentire la neutralità del gettito, dato il recupero di efficienza, è necessario destinare alla riduzione della pressione fiscale le maggiori risorse ottenute.

Appendice

Tabella 1: Classificazione delle *Tax expenditures*

<i>Tax expenditures</i> gruppo di lavoro sull'erosione fiscale	Numero <i>tax expenditures</i>
Presenti nel bilancio dello stato	269
Imposte Locali	138
Abrogate	9
Benchmark	294
Crediti di imposta che costituiscono spesa	10
Totale	720

Fonte: Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale e Bilancio di previsione per il 2015

Tabella 2: *Tax expenditures* per categoria di imposta

Imposta	Numero <i>tax expenditures</i>	Effetti Finanziari (% del PIL)		
		2015	2016	2017
IRPEF	88	5,7%	5,6%	5,6%
IRES	42	0,1%	0,1%	0,1%
IRPEF/IRES	16	0,1%	0,1%	0,1%
IRAP	4	0,6%	0,6%	0,6%
IRPEF/IRAP	1	0,0%	0,0%	0,0%
IRPEF/cedolare secca	1	0,0%	0,0%	0,0%
IRES/IVA	3	0,0%	0,0%	0,0%
IVA	8	2,7%	2,7%	2,7%
Imposta sostitutiva	15	0,1%	0,1%	0,1%
Accisa	27	0,3%	0,3%	0,3%
Crediti di imposta	24	0,0%	0,1%	0,1%
Altre indirette	53	0,4%	0,4%	0,4%
Totale	282	10,0%	9,9%	10,0%

Fonte: Dipartimento delle Finanze

Tabella 3: Tax expenditures per tipologia

Tipo di misura	Numero tax expenditures	Effetti Finanziari (% del PIL)		
		2015	2016	2017
Compatibilità con ordinamento internazionale	10	0,2%	0,2%	0,2%
A carattere strutturale	84	4,9%	4,9%	4,9%
A carattere non strutturale	188	4,9%	4,8%	4,9%
Totale	282	10,0%	9,9%	10,0%

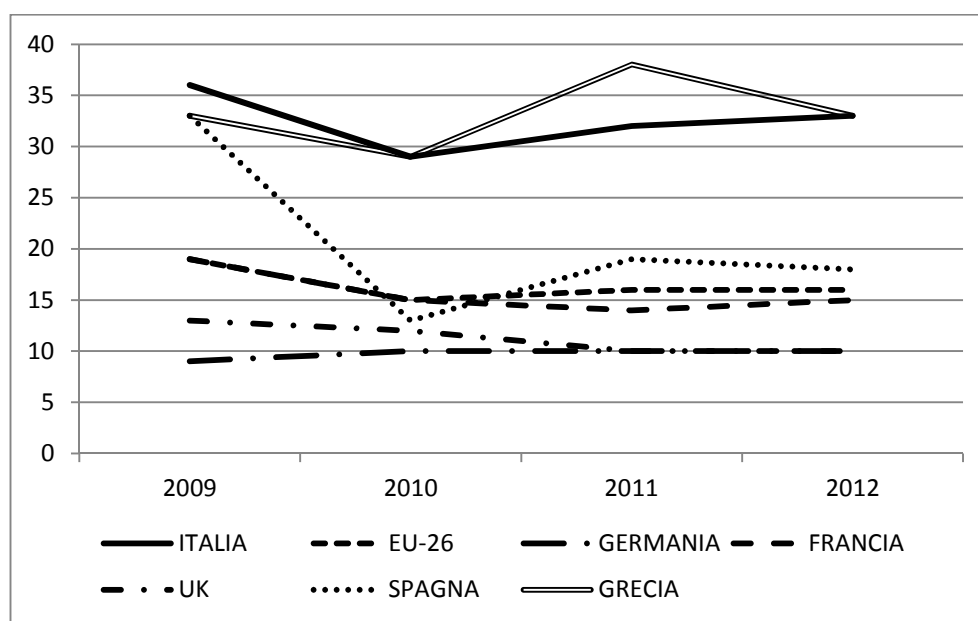
Fonte: Dipartimento delle Finanze

Tabella 4: Disaggregazione del Tax Gap per macro tipologie di imposte

Tax Gap Imposta	Media 2001-2006	Media 2007-2012
IVA	40,661	39,937
IRPEF+IRES	45,253	44,238
IRAP	7,642	7,240
Totale	93,556	91,415
Totale / PIL netto PA	8,10%	7,01%

Fonte: MEF 2014. Valori in miliardi di euro.

Figura 1: Compliance Gap IVA



Fonte: European Commission 2014.

Figura 2: *Efficiency, Compliance Gap e Policy Gap*

