

Risultano in diminuzione le verifiche IVA effettuate per la riduzione della platea di operatori nei settori Intra e Plafond e l'ulteriore miglioramento delle analisi di rischio che ha consentito di diminuire le verifiche a posteriori, in particolar modo di quelle con accesso, caratterizzate da un impiego particolarmente significativo di risorse.

Nonostante la riduzione del numero si osserva che i maggiori diritti accertati per le verifiche IVA (intra e plafond) hanno avuto un notevole incremento (80%) rispetto al 2011, attestandosi a circa 1.166 milioni di euro⁷¹ (oltre il 68% dei maggiori diritti accertati complessivi)⁷², dato che conferma la validità dei criteri di selezione dei adottati.

Tabella 2.4.3

Distribuzione dei Maggiori Diritti Accertati nel 2012 per tipologia di controllo

Tipologia di controlli	MDA	%
Verifiche IVA Intracomunitaria	987,5	57,7
Verifiche Plafond	178,4	10,4
Revisioni d'accertamento con accesso	26,2	1,5
Controlli ai depositi	7,7	0,4
Altre verifiche ordinarie con accesso	76,3	4,5
Altri controlli in ufficio	289,9	16,9
Verifiche accise	144,3	8,4
Totale	1.710,3	100

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Le somme di colonna possono differire dal totale per arrotondamenti

Valori in milioni di euro

Esaminando la redditività delle verifiche Iva, attestata dai maggiori diritti accertati medi, si riscontra un forte incremento sia per le verifiche intra che per le verifiche plafond. Nel complesso la remuneratività media delle verifiche IVA, rappresentata dal rapporto tra i maggiori diritti accertati e le verifiche con esito positivo, risulta nel 2012 di 572.000 euro. Tale valore risulta in aumento rispetto sia al corrispondente dato del 2011 sia al risultato atteso (peri a 175mila euro).

Tabella 2.4.4

Maggiori diritti accertati medi in ambito IVA

Tipologia	MDA media		
	2011	2012	Var. %
Verifiche Intra	286	583	104
Verifiche Plafond	175	522	198

Fonte: Agenzia delle Dogane e dei monopoli

Valori in migliaia di euro

Per quanto attiene alle verifiche doganali, si rileva una sostanziale invarianza per le verifiche tecnico amministrative in materia di accise. Tali verifiche includono sia violazioni di tipo formale

⁷¹ Nel 2011 i MDA per le verifiche IVA, intra e plafond, sono stati 650 milioni di euro.

⁷² Tale risultato eccezionale per le verifiche Intra, che hanno contribuito per circa il 58% al risultato complessivo in termini di Maggiori Diritti Accertati, è dovuto principalmente al fatto che nel 2012 soltanto quattro verifiche hanno comportato la constatazione di una maggiore imposta accertata di 344 milioni di euro.

che sostanziale: grazie ad un'accurata attività di analisi preventiva del rischio il relativo tasso di positività ha registrato un andamento crescente dal 2005 al 2011⁷³, per poi stabilizzarsi nel 2012. Risulta invece in lieve diminuzione (entro un punto percentuale) il tasso di positività medio delle verifiche IVA.

Tabella 2.4.5
Positività delle verifiche doganali

Tasso di positività delle verifiche	2011	2012
Tecnico amministrative	49 %	48,7 %
Doganali con accesso	41 %	33,4%
Verifiche Intra	32,8 %	31,8 %
Verifiche Plafond	45,5 %	44,8%

Fonte: Elaborazioni Dipartimento delle Finanze su dati dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'Agenzia, anche nel 2012, ha mantenuto alto il livello di attenzione sulla prevenzione e la repressione del fenomeno fraudolento della sottofatturazione, ossia del contrabbando attuato con dichiarazione, al momento dell'importazione, di un valore imponibile non veritiero. Detto fenomeno si concretizza nell'evasione dei diritti doganali dovuti, in particolare su IVA e dazi, preconstituendo la base per ulteriori violazioni di tipo tributario – quali quelle proprie delle attività commerciali in “nero” – e di natura valutaria - finanziaria, che derivano dal riciclaggio dei proventi del contrabbando e da altri reati, spesso riconducibili agli stessi flussi a rischio quali il reato di contraffazione. Tale attività fraudolenta, dunque, oltre a causare mancati introiti per l'erario, contribuisce alla distorsione del mercato, sia nazionale sia intracomunitario, con l'immissione in vendita di prodotti che, per effetto del meccanismo sopra descritto, possono invadere il mercato realizzando una forma grave di concorrenza sleale nei confronti della produzione e della commercializzazione lecita.

I controlli effettuati nel 2012, in tema di sottofatturazione, sono stati 10.821, in diminuzione rispetto al 2011 (-1,91%) ma con un aumento della positività (oltre il 34% dei controlli ha evidenziato irregolarità, nel 2011 lo stesso indicatore era del 31%). I Maggiori Diritti Accertati sono risultati pari a 31,2 milioni di euro.

I controlli sulle accise sono stati 42.675, con un tasso di positività del 48,7%⁷⁴: gli obiettivi attesi erano di 38mila controlli e di un tasso di positività del 43,5%. Tali risultati comprendono anche le verifiche eseguite nel settore del “fotovoltaico”⁷⁵ per accertare la regolarità dei nuovi impianti e le attività finalizzate alla prevenzione e repressione delle violazioni alla normativa concernente le agevolazioni fiscali sui carburanti impiegati nella navigazione marittima⁷⁶.

⁷³ Nel 2005 il tasso di positività delle verifiche tecnico amministrative è risultato pari al 23,5%.

⁷⁴ Il dato sulla positività è in linea con quello del 2011, anno in cui in materia di accise sono stati effettuati 41.785 controlli con un tasso di positività del 49%.

⁷⁵ Le specifiche agevolazioni previste in materia avevano determinato nel 2011 un forte incremento nel numero degli impianti i cui controlli si sono protratti anche nel 2012.

⁷⁶ Si tratta del progetto Nettuno avviato nel 2010. I monitoraggi e gli accertamenti condotti hanno confermato un concreto rischio di frode nello specifico settore e le analisi dei dati hanno indicato la necessità di migliorare il sistema di registrazione e di appuramento telematico delle operazioni nonché di collegamento tra i documenti e - AD e le operazioni doganali di esportazione. Sono stati, pertanto, attivati gli occorrenti interventi per rendere più performante la gestione ed il controllo dei documenti in parola. Quanto agli esiti dell'iniziativa, risultano avviati sul territorio nazionale, nel corso del 2012, numerosi procedimenti penali che delineano un fenomeno di distrazione di prodotti energetici con il fine di una fraudolenta immissione in consumo, polarizzato geograficamente su alcune città del centro-sud (Latina, Tivoli, Napoli, Crotone).

Nell'ambito della cosiddetta "Cabina di regia"⁷⁷, in collaborazione con l'Agenzia delle entrate ed il Comando Generale della Guardia di Finanza, è stato elaborato nel corso del 2012 un ulteriore piano d'intervento" volto a contrastare le frodi in materia di IVA nazionale e comunitaria, in particolare mediante l'acquisizione di beni senza il pagamento dell'IVA, per il tramite di fittizie dichiarazioni d'intento, indebitamente emesse da falsi esportatori abituali, con successiva immissione sul mercato nazionale dei beni così acquisiti in "nero" e/o a costi inferiori a quelli di produzione dei medesimi⁷⁸.

In riferimento al contenzioso tributario, nel 2012 l'Agenzia ne ha realizzato un'efficace gestione, ponendo particolare attenzione alle controversie aventi un consistente impatto economico, in ragione dell'entità dei diritti in contestazione ovvero dei principi giuridici aventi effetti sulle materie di competenza.

In termini operativi, si è registrato un grado di soccombenza, rilevabile nelle sentenze passate in giudicato, pari al:

- 6,9 % per i giudizi innanzi alle Commissioni Tributarie Provinciali;
- 20,8 % per i giudizi innanzi alle Commissioni Tributarie Regionali.

L'elevata percentuale di esiti favorevoli testimonia in primo luogo la qualificata attività di verifica svolta. Si registra anche un miglioramento rispetto al dato del 2011 laddove il tasso di soccombenza nelle sentenze passate in giudicato dinanzi alle Commissioni Tributarie Provinciali era stato del 11,98%, e per i giudizi incardinati innanzi alle Commissioni Tributarie Regionali del 21,20%.

2.5 L'ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE EFFETTUATA DALLA GUARDIA DI FINANZA

Nell'ambito dell'attività istituzionale di prevenzione e repressione dei fenomeni di elusione ed evasione fiscale⁷⁹ la strategia operativa della Guardia di Finanza nell'anno 2012, in sostanziale continuità con le annualità precedenti, è stata finalizzata a conseguire l'obiettivo di un effettivo recupero del gettito evaso e di un costante e sempre più efficace contrasto ad ogni forma di illegalità, potenzialmente lesiva non soltanto del bilancio dello Stato ma anche della concorrenza fra gli operatori economici. E' stato perseguito l'obiettivo di rafforzare la lotta ai fenomeni evasivi più diffusi, quali l'economia sommersa, le frodi e l'evasione fiscale internazionale mediante un'efficace selezione degli obiettivi di verifica e il costante coordinamento con le Agenzie fiscali⁸⁰.

⁷⁷ Per effetto delle disposizioni di cui all'art. 83, commi 5, 6 e 7 del D.L. 112/2008 che hanno previsto l'incremento della capacità operativa della Guardia di Finanza, dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle Dogane, si è proceduto all'istituzione della c.d. "Cabina di Regia" per il contrasto dei fenomeni di frode. L'analisi dei fenomeni fraudolenti e la definizione delle metodologie di contrasto effettuate ha portato la "Cabina di Regia" a delineare alcuni progetti operativi la cui gestione è affidata a ciascun organo partecipante in ragione delle proprie specifiche competenze

⁷⁸ Si tratta del progetto denominato "Sponsio Plus". In tale ambito sono state individuate n. 42 posizioni relative ad altrettanti soggetti che si dichiaravano come esportatori abituali, rilasciando dichiarazioni d'intento, e che presentavano elementi di elevato rischio di evasione relativamente alle annualità 2010 e 2011. Le connesse attività di verifica sul territorio sono state avviate e, contestualmente, si stanno monitorando gli esiti delle complesse attività istruttorie che includono la disamina dei complicati meccanismi fraudolenti

⁷⁹ Nello specifico con l'Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche per il 2012 del 28/06/2011, il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha assegnato alla Guardia di Finanza il compito di contribuire all'attuazione della priorità riguardante "l'ulteriore rafforzamento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale, con misure di contrasto ai fenomeni dei paradisi fiscali e degli arbitraggi fiscali".

Coerentemente la Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2012 ha demandato al Corpo l'obiettivo strategico di "prevenire e reprimere l'elusione e l'evasione fiscale in tutte le sue manifestazioni", con particolare riferimento ai fenomeni maggiormente lesivi per il bilancio dello Stato, quali l'economia sommersa, le frodi tributarie e doganali, l'evasione internazionale nonché il contrabbando e gli altri illeciti aventi rilevanza penale.

⁸⁰ In particolare il miglioramento dell'azione ispettiva è stato realizzato mediante:

Nel corso del 2012, la Guardia di Finanza ha eseguito 101.484 verifiche⁸¹ e controlli⁸² e oltre 650mila controlli strumentali⁸³ con l'individuazione di oltre 56 miliardi di euro di basi imponibili (ricavi/compensi non dichiarati e costi non deducibili) non dichiarate ai fini II.DD. e di circa 4,8 miliardi di euro di Iva dovuta e/o non versata (di cui 4,1 miliardi si riferisce a Iva dovuta)⁸⁴.

Tabella 2.5.1

Risultati dell'attività della Guardia di Finanza nel 2012

	2011	2012	Var %
Basi imponibili II.DD.	50.584	56.138	11
Ritenute operate e non versate	277	562	103
Iva dovuta/non versata	8.201	4.783	-42
Basi imponibili IRAP	28.735	33.279	16

Fonte: Elaborazioni Dipartimento delle Finanze su dati Guardia di Finanza

Valori espressi in milioni di euro

Nella tabella seguente si riportano i risultati dei controlli e verifiche eseguite, distinti per fasce di volume d'affari in cui è classificato il soggetto controllato. Si evidenzia che i risultati maggiormente significativi riguardano i contribuenti di rilevanti dimensioni (oltre 100 milioni di euro di volume d'affari) nei confronti dei quali è stato esperito meno dell'1% dei controlli e verifiche.

Tabella 2.5.2

Risultati 2012 per classi di volumi d'affari dei contribuenti controllati

Risultati	Fasce di volume d'affari/ricavi e compensi			
	0-5,16 mln	5,16 – 100 mln	Più di 100 mln	Totale
Basi imp.li II.DD*.	15.492	19.220	21.426	56.138
Iva dovuta/non versata*	2.340	2.163	280	4.783
Basi imp.li IRAP*	11.415	10.598	11.266	33.279
Numero verifiche e controlli	93.875	6.794	815	101.484

Fonte: Guardia di Finanza

**Valori espressi in milioni di euro*

- la concentrazione degli obiettivi di verifica su contribuenti selezionati attraverso l'azione di intelligence, l'analisi del rischio ed il controllo economico del territorio;
- il costante coordinamento con l'Agenzia delle Entrate, il quale deve precedere la formulazione di rilievi nei casi connotati da incertezza normativa, ovvero fondati su interpretazioni di norme o su disconoscimenti di effetti fiscali di operazioni ritenute elusive o abusive;
- un'azione di costante e diffusa aggressione dei patrimoni dei responsabili dei reati tributari.

⁸¹ Per verifiche si intende l'attività finalizzata ad acquisire e comunicare all'autorità amministrativa titolare del procedimento di accertamento delle imposte e di applicazione delle sanzioni dati, elementi e notizie utilizzabili per la determinazione di basi imponibili fiscalmente rilevanti e delle imposte, nonché per l'irrogazione delle sanzioni, mediante l'esercizio di potestà ispettive incisive e penetranti.

⁸² Il controllo consiste un'attività ispettiva limitata al riscontro di un singolo atto di gestione, avente riflessi sulla determinazione della base imponibile, sulla quantificazione dell'imposta o sugli altri obblighi fiscali gravanti sui contribuenti.

⁸³ Sono i controlli sul rilascio dello scontrino e della ricevuta fiscale, sulla circolazione delle merci su strada e sul possesso di beni indicativi di alta capacità contributiva.

⁸⁴ Sono stati inoltre eseguiti 9.151 controlli nel settore dei monopoli statali, giochi e scommesse.

Nell'ambito dei controlli e verifiche eseguite, sono stati effettuati 2.523 interventi in cui si è fatto ricorso alle indagini finanziarie: essi hanno consentito il recupero di 7,2 miliardi di base imponibile lorda sottratta a tassazione e la denuncia di 1.679 soggetti.

Relativamente al grave fenomeno dell'economia sommersa, identificata nella duplice forma dell'evasione totale⁸⁵ e dello sfruttamento della manodopera irregolare o "in nero" nel corso dell'anno 2012 sono stati individuati 8.617 evasori totali (+15% rispetto al dato del 2011), rilevando anche un ammontare di circa 34,5 miliardi di euro di basi imponibili non dichiarate e di circa 2,5 miliardi di euro di Iva dovuta e/o non versata.

Tabella 2.5.3
Economia sommersa

	2011	2012	Var %
Numero Evasori totali	7.493	8.617	15
Maggiori basi imponibili ai fini I.I.DD*	20.991	34.458	64
Iva dovuta e non versata*	2.270	2.472	9

Fonte: Elaborazione Dipartimento delle Finanze su dati Guardia di Finanza

*Valori espressi in milioni di euro

La maggior parte degli evasori totali (8.306) sono stati scoperti nel corso delle verifiche e dei controlli eseguiti nei confronti dei contribuenti di minori dimensioni mentre nella tabella seguente viene riportata la distribuzione degli evasori totali per settore economico:

Tabella 2.5.4
Distribuzione "evasori totali" – controlli 2012 – per settore economico

	%
Commercio all'ingrosso ed al dettaglio	22,57
Costruzioni	21,23
Attività manifatturiere	8,97
Attività professionali, scientifiche e tecniche	5,71
Trasporto e magazzinaggio	4,41
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	4,41
Altri settori economici	33

Fonte: Guardia di Finanza

Nel 2012 è, inoltre, proseguita l'azione di contrasto al lavoro sommerso mediante un approccio trasversale volto a colpire tutte le manifestazioni di illegalità connesse a questo fenomeno (evasione fiscale, frodi, produzione e commercio di marchi contraffatti, immigrazione clandestina) che comportato la scoperta di 30.070 lavoratori irregolari o in nero e la verbalizzazione di 6.665 datori di lavoro⁸⁶.

⁸⁵ L'evasione totale è posta in essere da chi, pur svolgendo di fatto attività d'impresa o di lavoro autonomo, non presenta le dichiarazioni dei redditi e dell'IVA, spesso omettendo di denunciare l'attività e restando quindi del tutto sconosciuto al fisco.

⁸⁶ Il settore che ha visto il maggior numero di datori di lavoro verbalizzato per l'impiego di manodopera irregolare o in nero risulta quello dei servizi di alloggio e ristorazione (36,8% dei casi), seguito dal settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio e riparazione di autoveicoli e motocicli (17,8% dei casi).

Per quanto riguarda l'attività di repressione delle frodi fiscali, compreso i reati che comportano la denuncia all'Autorità Giudiziaria⁸⁷, particolare rilievo hanno assunto le indagini e verifiche in ambito Iva volte a contrastare fenomeni fraudolenti quali le c.d. "frodi carosello"⁸⁸, con una Iva dovuta scoperta di 641 milioni di euro⁸⁹.

L'azione di contrasto all'evasione fiscale internazionale, che si innesta nel quadro del piano di lotta ai paradisi fiscali ha portato alla scoperta nel 2012 di circa 17 miliardi di euro di imponibili non dichiarati (il 30% circa dell'evasione complessiva scoperta nel settore delle imposte sui redditi). Le attività d'intelligence e di analisi di rischio sono mirate ad individuare contribuenti italiani che detengono all'estero capitali, investimenti e attività finanziarie non dichiarate, oltre che persone fisiche e società che hanno fittiziamente trasferito la residenza all'estero o che hanno eseguito transazioni ed operazioni finanziarie con operatori economici dislocati in paradisi fiscali.

Tabella 2.5.5
Risultati della lotta all'evasione internazionale

	2012
Maggiori basi imponibili ai fini I.L.D.D., di cui per:	17.098
- Esteroinvestizione della residenza di persone fisiche e società	1.984
- Stabili organizzazioni occulte di società estere	13.48
- Transfer pricing	1.084
- Altre manovre evasive ed elusive	550

Fonte: Guardia di Finanza
Valori in milioni di euro

L'efficacia dell'azione svolta a contrasto dell'evasione internazionale è confermata dall'ammontare delle adesioni ai processi verbali di constatazione redatti per violazioni fiscali connesse a fenomeni illeciti di rilievo internazionale, pari a 2,5 miliardi di euro di base imponibile.

⁸⁷ Nel 2012 sono stati denunciati, nell'ambito dell'attività di contrasto alle frodi fiscali, 11.769 soggetti e accertati 13.170 reati tributari di cui oltre l'80% riguarda gli illeciti di maggiore gravità quali emissione di fatture per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta, omessa dichiarazione e occultamento di documentazione contabile.

⁸⁸ Si tratta di frodi perpetrate mediante società cartiere o missing traders, sfruttando il sistema dell'applicazione dell'Iva comunitaria basata sul principio della tassazione nel Paese di destinazione: tali imprese, prive di struttura acquistano le merci da altri Paesi comunitari in sospensione d'Iva, le rivendono ai reali destinatari applicando l'imposta per poi scomparire, omettendo il versamento all'Erario.

⁸⁹ I settori economici con la maggiore diffusione di frodi Iva sono risultati nel 2012 il commercio all'ingrosso di apparecchi e materiali telefonici (24%) e il commercio all'ingrosso di elettrodomestici e di elettronica di consumo (17% dei casi).

Capitolo 3: strategie di contrasto all'evasione fiscale

Negli ultimi anni l'azione di contrasto all'evasione fiscale⁹⁰ si è sviluppata mediante la realizzazione delle due seguenti strategie operative:

- a) concentrare distintamente l'azione di controllo sulle diverse macrotipologie di contribuenti (grandi contribuenti, imprese di medie dimensioni, piccole imprese e lavoratori autonomi, enti non commerciali, persone fisiche);
- b) adottare metodologie di intervento differenziate per ciascuna macrotipologia, da sviluppare tenendo conto dei distinti metodi di analisi e valutazioni del rischio e delle peculiarità che caratterizzano ciascuna realtà territoriale ed economica.

Anche per l'anno 2013 l'azione di contrasto all'evasione fiscale si sviluppa su tali linee guida⁹¹ e, in tale ottica, assume sempre maggiore valenza la valutazione del rischio di evasione e/o elusione riferita a ciascuna macrotipologia di contribuenti.

Ciò comporta (i) l'efficiente allocazione delle risorse (sia in termini quantitativi che qualitativi), in funzione dell'andamento e della concentrazione del rischio di evasione e (ii) la selezione efficace delle posizioni soggettive da sottoporre a controllo, individuando quelle caratterizzate da maggior grado di rischio ed evitando di perseguire situazioni di scarsa rilevanza o mere violazioni di carattere formale.

Ciò comporta il miglioramento qualitativo dei controlli grazie ad un'adeguata attività istruttoria, svolta anche in contraddittorio con il contribuente. In tal modo è possibile non solo definire la pretesa tributaria e riscuotere le somme dovute in tempi più rapidi ma, soprattutto, dissuadere i contribuenti da comportamenti fiscalmente non corretti, interrompendo condotte illecite di frode fiscale. Pertanto, l'azione di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale, oltre al recupero delle somme evase, è volta a conseguire un progressivo incremento dell'adempimento spontaneo (c.d. *tax compliance*).

Riguardo il settore dei cosiddetti "grandi contribuenti"⁹² prosegue l'attività di *tutoraggio* dei grandi contribuenti che permette di evidenziare gli elementi che emergono dall'analisi della posizione del singolo soggetto, funzionali all'attribuzione del livello di rischio e alla conseguente individuazione delle più adeguate modalità istruttorie da utilizzare per il controllo⁹³.

Tale attività consente di realizzare anche un innalzamento del livello di adempimento spontaneo dei contribuenti: in tale ottica è stato avviato un "progetto pilota" per individuare in concreto, in collaborazione con i contribuenti, elementi utili alla successiva definizione delle caratteristiche che dovranno ispirare il nuovo rapporto e per verificare la possibilità di introdurre un approccio al controllo ex ante, rispetto al tradizionale intervento ex post. Gli esiti del progetto potranno avere un impatto diretto in termini di ridefinizione dei rapporti tra amministrazione e grandi imprese, in coerenza con talune importanti esperienze internazionali e con le recenti indicazioni in sede OCSE riguardanti i programmi cosiddetti di "*cooperative compliance*".

⁹⁰ Anche per gli anni 2013-2015 l'Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale ha individuato il rafforzamento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale tra le priorità politiche.

⁹¹ Si veda la circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 25/E del 31 luglio 2013 in materia di "*Prevenzione e contrasto dell'evasione – Anno 2013 – Indirizzi operativi*".

⁹² Relativamente ai grandi contribuenti occorre considerare che alcuni dei principali fenomeni di evasione/elusione fiscale si sostanziano nel trasferimento di base imponibile tra Stati attuate mediante tecniche di *transfer pricing*, nell'evasione conseguente a tecniche di pianificazione fiscale aggressiva, oltre a forme specifiche realizzate utilizzando il canale "estero".

⁹³ I grandi contribuenti sottoposti a tutoraggio nell'anno 2013 sono circa 3.200.

Nei confronti delle imprese di medie dimensioni⁹⁴ è in corso un piano di interventi coordinato con la Guardia di Finanza, che darà il proprio contributo con attività di verifica e controlli specifici. E' stata posta particolare attenzione al rafforzamento delle misure di contrasto alle frodi fiscali in considerazione del fatto che tali fenomeni, oltre ad arrecare rilevanti pregiudizi ai bilanci statali e comunitari, comportano gravi violazioni della concorrenza che ostacolano il regolare funzionamento del mercato.

Per ciò che concerne i controlli riferiti alle imprese di minori dimensioni e i lavoratori autonomi resta di fondamentale importanza l'attività di analisi e selezione di soggetti con attività economiche strutturate e non marginali ovvero soggetti che svolgono di fatto attività economiche in maniera totalmente irregolare. Costituiscono un valido supporto per l'attività di controllo l'utilizzo di metodologie differenziate per categorie di attività economiche dirette al consumatore finale, oggetto di recente revisione.

Quale indirizzo generale, si sottolinea l'importanza di mantenere e sviluppare in maniera strutturata i rapporti di collaborazione e coordinamento, oltre che con la Guardia di Finanza, anche con altri enti che svolgono attività ispettiva che possa produrre o innescare attività accertative da parte degli uffici dell'Agenzia delle Entrate, in particolare l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, l'INPS, la SIAE e i Comuni.

Nell'ambito dell'attività di controllo nei confronti delle persone fisiche, ai fini delle imposte sui redditi, si ricordano le significative innovazioni di carattere procedurale inerenti i controlli finalizzati alla determinazione sintetica del reddito. Le modifiche intervenute garantiscono più attuali modalità di riscontro della sperequazione tra la capacità di spesa dimostrata dai contribuenti ed il reddito dichiarato e, conseguentemente, consentono una maggiore incisività dell'azione di controllo. Il profondo cambiamento previsto dal legislatore è incentrato sull'adeguamento dello strumento accertativo ai mutamenti del contesto socio-economico in cui si manifesta la capacità di spesa, sulla valorizzazione del contraddittorio con il contribuente, nonché sulla capacità dell'Amministrazione finanziaria di intercettare informazioni relative ad un numero significativo di elementi di spesa dei contribuenti in quanto presenti in Anagrafe Tributaria, o, comunque, disponibili.

Il nuovo metodo di ricostruzione del reddito è improntato ad una maggiore trasparenza e facilità di comprensione; si fonda, infatti, sulle "spese certe" e sulle "spese per elementi certi", tenendo conto, per tali ultime spese, della tipologia di famiglia del contribuente e dell'area geografica di appartenenza. Saranno quindi selezionati coloro che presentano scostamenti significativi tra reddito dichiarato e capacità di spesa manifestata, avendo cura di evitare situazioni di marginalità economica e categorie di contribuenti che, sulla base dei dati conosciuti, legittimamente non dichiarano, in tutto o in parte, i redditi conseguiti. In sede di selezione si terrà conto, altresì, del reddito complessivo dichiarato dalla famiglia, per evitare di intraprendere attività di controllo nei confronti di coloro le cui spese risultano coerenti a livello di reddito familiare (per un ulteriore approfondimento normativo si veda anche il box successivo).

L'azione di controllo sostanziale sta proseguendo anche nei confronti degli enti non commerciali, con l'obiettivo di conseguire un'ulteriore miglioramento dell'efficacia mentre, con la realizzazione di accessi brevi, si cerca, da un lato, di controllare la veridicità dei dati dichiarati ai fini

⁹⁴ In particolare le posizioni a rischio saranno considerate tenendo conto dei seguenti fattori:

- assenza di controlli negli ultimi anni;
- bassa redditività negli ultimi anni;
- effettuazione di operazioni che hanno effetti sulla determinazione del reddito imponibile ai fini IRES e IRAP o dell'IVA dovuta;
- presenza del rischio di evasione in materia di IVA.
- per i contribuenti che hanno perso la qualifica di grande contribuente, segnalati dalla Direzione Centrale Accertamento, saranno utilizzati gli elementi desumibili dalle schede di rischio.

dell'applicazione degli studi di settore e, dall'altro, si dare impulso verso una maggiore correttezza da parte dei contribuenti nella compilazione della relativa modulistica fiscale.

Con riferimento alle specifiche attività di controllo facenti capo all'ex Agenzia del Territorio, proseguono le verifiche del classamento proposto nei documenti di aggiornamento catastale presentati dalla parte e - anche in collaborazione con i Comuni - quelle di particolari situazioni di incoerenza degli attuali classamenti.

Infine, si evidenzia la rilevanza delle c.d. *attività trasversali*, ovvero le attività che non possono riferirsi puntualmente alle singole macrotipologie di contribuenti me le riguardano (tutte o in parte) trasversalmente. Tra queste si segnalano le attività di contrasto alle frodi fiscali, basate in modo particolare sull'individuazione delle forme di frodi messe in atto, sul necessario coordinamento con gli altri organismi di controllo⁹⁵ e sul ricorso agli strumenti di cooperazione amministrativa con gli altri Stati. Altra attività rilevante riguarda il contrasto all'evasione internazionale realizzata mediante l'allocazione fittizia all'estero della residenza fiscale e l'illecito trasferimento e/o la detenzione all'estero di attività produttive di reddito (anche per il tramite di altri soggetti esteri, interposti o estero-vestiti).

Accertamento sintetico e nuovo Redditometro

L'accertamento sintetico, disciplinato dall'articolo 38, commi quarto e seguenti del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, rappresenta una tipologia di controllo specificatamente destinata alle persone fisiche. L'accertamento sintetico ha la peculiarità di fondarsi sulla sussistenza di elementi e circostanze di fatto certi in relazione ai quali il fisco può presumere una capacità di spesa correlata ad esborsi di somme di denaro e a spese di gestione da confrontare con il reddito imponibile dichiarato dalle persone fisiche. Si tratta quindi di un procedimento di accertamento fondato sull'utilizzo congiunto di alcuni indici di capacità contributiva, rilevati in capo al contribuente.

L'accertamento sintetico è stato oggetto di recente revisione con l'articolo 22 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122. In particolare, viene previsto che il reddito complessivo del contribuente possa essere determinato sinteticamente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta oppure sulla base del contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuati anche attraverso l'analisi di campioni significativi di contribuenti, a condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto quello dichiarato.

Tale soglia, inizialmente pari al 25% (un quarto) del reddito dichiarato, è stata abbassata al 20%, vale a dire che l'accertamento sintetico scatterà quando il divario fra il reddito stimato in ragione delle spese effettuate dal contribuente e il reddito da lui dichiarato è almeno pari al 20%.

In sintesi quindi le novità introdotte dalla riforma dell'articolo 38 del D.P.R. n. 600/73 sono le seguenti:

- la determinazione sintetica del reddito avviene mediante la presunzione che le spese sostenute dal contribuente nel periodo d'imposta siano state finanziate con redditi posseduti nel periodo medesimo, ferma restando la possibilità, per il contribuente, di provare che le spese sono state effettuate con altri mezzi - ad esempio, con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile (quarto comma);

⁹⁵ A livello nazionale opera la Cabina di Regia Operativa (istituita ai sensi dell'art. 83, commi 5 e 6, del D.L. n. 112 del 2008) che coinvolge l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane e la Guardia di Finanza, con lo scopo di mettere a punto piani di intervento mirati in specifici settori.

- a tale presunzione si affianca l'accertamento "da redditometro", ossia quello basato sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuato con decreto ministeriale di prossima pubblicazione anche attraverso l'analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza. Anche in questa ipotesi resta ferma, a favore del contribuente, la possibilità di prova contraria (quinto comma);

- nell'accertamento di cui ai precedenti commi, la determinazione sintetica del reddito complessivo è ammessa a condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto quello dichiarato - cd. clausola di garanzia che, prima della riforma, era pari ad un quarto (sesto comma);

- in linea con le disposizioni contenute nella legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente), l'ufficio finanziario che procede all'accertamento sintetico del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire - di persona o a mezzo di rappresentante - per fornire eventuali elementi di prova a proprio favore, e solo successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione (settimo comma);

- dal reddito complessivo determinato sinteticamente sono deducibili i soli oneri previsti dall'articolo 10 del T.U.I.R., ferma restando la spettanza delle detrazioni d'imposta relative ad oneri per i quali le stesse competono (ottavo comma).

Per effetto delle modifiche recate dall'articolo 22, è venuta meno la previsione secondo cui per poter procedere con l'accertamento sintetico era necessario che il superamento della soglia si verificasse per due o più periodi d'imposta, anche non consecutivi. Ne consegue che il nuovo accertamento sintetico può essere applicato in relazione a ciascuna annualità per la quale il reddito dichiarato non risulti in linea con quello presunto.

Con il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 24 dicembre 2012 si è data piena attuazione alla nuova disciplina dell'accertamento sintetico per ciò che concerne il nuovo metodo di ricostruzione del reddito delle persone fisiche (nuovo redditometro). Ulteriori indicazioni operative sono state fornite con la Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 24/E del 31 luglio.

Come sopra evidenziato l'articolo 22 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 ha introdotto rilevanti modifiche alla disciplina dell'accertamento sintetico, caratterizzata da significative innovazioni di carattere procedurale, che garantiscono più attuali modalità di riscontro della sperequazione tra la capacità di spesa dimostrata dai contribuenti ed il reddito dichiarato e, conseguentemente, una maggiore incisività dell'azione di controllo.

Le modifiche tengono conto, pertanto, di un utilizzo, sempre più approfondito ed integrato delle informazioni presenti nel Sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria, provenienti, oltre che dai dati in possesso dell'Amministrazione in ragione degli obblighi dei contribuenti (ad esempio, di registrazione degli atti, di dichiarazione), dai soggetti esterni tenuti per legge a comunicare elementi utili ai fini del controllo.

Le nuove disposizioni si applicano con riferimento agli accertamenti relativi ai redditi dichiarati per il 2009 e seguenti, superando il previgente impianto normativo, che rimane in vigore per i controlli relativi ai periodi d'imposta precedenti.

Ai fini della determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche si presume che quanto viene speso nel periodo d'imposta sia stato finanziato con redditi posseduti nel periodo medesimo (quarto comma) e che a tale presunzione si affianca, con pari efficacia, quella basata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva da individuare secondo quanto previsto dal quinto comma del citato articolo 38 del D.P.R. n. 600/73. Lo scopo è stato quello di adeguare lo strumento accertativo ai mutamenti del contesto socio-economico in cui si manifesta la capacità di

spesa, oltre che valorizzare il contraddittorio con il contribuente e l'utilizzo del patrimonio informativo disponibile.

Specifiche analisi hanno permesso di individuare un numero significativo di spese connesse ai diversi aspetti della vita quotidiana, compresa l'acquisizione di beni durevoli, in relazione alla tipologia di nucleo familiare e all'area territoriale di appartenenza. Sono state, in concreto, definite circa cento voci di spesa riconducibili alle seguenti macro categorie: "Consumi generi alimentari, bevande, abbigliamento e calzature", "Abitazione", "Combustibili ed energia", "Mobili, elettrodomestici e servizi per la casa", "Sanità", "Trasporti", "Comunicazioni", "Istruzione", "Tempo libero, cultura e giochi", "Altri beni e servizi" e "Investimenti".

Il nuovo "redditometro" tiene conto, pertanto, della capacità dell'Amministrazione finanziaria di intercettare informazioni relative ad un numero significativo di elementi di spesa dei contribuenti, in quanto presenti in Anagrafe Tributaria, o, comunque, disponibili.

Il citato decreto, relativamente alla quantificazione dell'ammontare della spesa attribuibile al contribuente, distingue tra:

- spese di ammontare certo, oggettivamente riscontrabile, conosciuto dal contribuente e dall'Amministrazione finanziaria ("spese certe");*
- spese di ammontare determinato dall'applicazione ad elementi presenti in Anagrafe Tributaria o, comunque, disponibili (ad esempio potenza delle auto, lunghezza delle barche, etc.) di valori medi rilevati dai dati dell'ISTAT o da analisi degli operatori appartenenti ai settori economici di riferimento ("spese per elementi certi");*
- spese per beni e servizi di uso corrente (la cui classificazione è mutuata dall'ISTAT), di ammontare pari alla spesa media risultante dall'indagine annuale sui consumi delle famiglie compresa nel Programma statistico nazionale, ai sensi dell'articolo 13 del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, effettuata su campioni significativi di famiglie, differenziate per composizione e area geografica di appartenenza, ("spese ISTAT");*
- quota di spesa, sostenuta nell'anno in esame, per l'acquisto di beni e servizi durevoli.*

La ricostruzione sintetica del reddito complessivo delle persone fisiche, tiene conto, peraltro, della quota di risparmio riscontrata, formata nell'anno. Il nuovo metodo di ricostruzione del reddito è improntato ad una maggiore trasparenza e facilità di comprensione; si fonda, infatti, sulle "spese certe" e sulle "spese per elementi certi", tenendo conto, per tali ultime spese, della tipologia di famiglia del contribuente e dell'area geografica di appartenenza.

Il nuovo metodo di ricostruzione del reddito è improntato ad una maggiore trasparenza e facilità di comprensione; si fonda, infatti, sulle "spese certe" e sulle "spese per elementi certi", tenendo conto, per tali ultime spese, della tipologia di famiglia del contribuente e dell'area geografica di appartenenza. Solo in via residuale e per le spese correnti, in quanto numerose e di importi non significativi, ma frequenti nel corso dell'anno, al fine di evitare ulteriori oneri di conservazione della documentazione da parte del contribuente, si utilizza la corrispondente spesa media ISTAT.

In ragione delle descritte caratteristiche, il contraddittorio è focalizzato su dati certi e situazioni di fatto oggettivamente riscontrabili, con la conseguente riduzione al minimo dell'incidenza delle presunzioni.

Il nuovo redditometro non guarda più al solo possesso di beni o investimenti in quanto tali, ma tende a misurare la spesa complessiva ed effettiva del contribuente, in relazione al dichiarato.

A differenza del redditometro precedente, che faceva riferimento a pochi elementi significativi di capacità contributiva, il nuovo redditometro poggia su un maggior numero di elementi,

considerando anche la composizione del nucleo familiare.

Ai fini di una corretta applicazione del redditometro, si giungerà all'individuazione delle posizioni a maggior rischio di evasione mediante lo svolgimento di un'attenta attività di analisi. Al riguardo, andrà considerata l'entità dello scostamento tra reddito dichiarato e reddito determinabile sinteticamente sulla base di situazioni e fatti certi, nonché sulla concreta disponibilità di beni di cui l'Amministrazione possiede le informazioni relative alle specifiche caratteristiche.

Saranno, di conseguenza, selezionati solo coloro che presentano scostamenti significativi tra reddito dichiarato e capacità di spesa manifestata, tralasciando quindi situazioni marginali e categorie di contribuenti che, sulla base dei dati disponibili, non sono tenuti a dichiarare, in tutto o in parte, i redditi conseguiti. Inoltre si terrà conto del reddito complessivo dichiarato dalla famiglia, per evitare di intraprendere attività di controllo nei confronti di coloro le cui spese risultano coerenti a livello di reddito familiare.

Riguardo la fase del contraddittorio con il contribuente risultano ampliati i momenti di confronto con il contribuente, prevedendo strumenti volti a garantire una più elevata qualità del contraddittorio necessario. E' stato infatti previsto l'obbligo per l'Ufficio di invitare il contribuente selezionato per fornire dati e notizie ai fini dell'accertamento e fin dal primo incontro il contribuente può fornire i relativi chiarimenti.

Il contribuente può infatti fornire la prova che le spese sostenute nel periodo d'imposta sono state finanziate con:

- redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta;*
- redditi esenti;*
- redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta;*
- redditi legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile;*
- redditi soggetti a tassazione "forfetaria" (come ad esempio i redditi fondiari, la cui determinazione non avviene in maniera analitica, ma attraverso l'applicazione delle tariffe di estimo catastale.*

Il contraddittorio avrà ad oggetto:

- le "spese certe", per le quali il contribuente può dimostrare con prove certe e dirette basate su idonea documentazione l'errata imputazione della spesa o l'inesattezza delle informazioni in possesso dell'Amministrazione;*
- la concreta disponibilità di un bene di cui l'Amministrazione possiede tutte le informazioni relative alle specifiche caratteristiche tecniche (ampiezza, categoria catastale, potenza, dimensioni, etc...), a cui sono direttamente riconducibili le spese di mantenimento ("spese per elementi certi"). Per questa tipologia di spesa il contribuente, oltre a dimostrare l'eventuale inesattezza delle informazioni contenute nell'invito, potrà dare evidenza di fatti, situazioni e circostanze, supportate anche indirettamente da documentazione, da cui si possa riscontrare l'inesattezza relativa alla ricostruzione della spesa, o la diversa imputazione della stessa;*
- le spese per investimenti sostenute nell'anno, in relazione alle quali potrà essere fornita la prova della formazione della provvista e dell'utilizzo della stessa per l'effettuazione dello specifico investimento;*
- il risparmio, in relazione al quale il contribuente fornirà ogni utile informazione relativa alla quota formatasi nell'anno.*

Se il contribuente fornisce chiarimenti esaustivi in ordine alle "spese certe", "spese per elementi certi", agli investimenti ed alla quota di risparmio dell'anno, l'attività di controllo basata sulla ricostruzione sintetica del reddito si esaurisce nella prima fase del contraddittorio. In caso

contrario saranno oggetto del contraddittorio anche le spese medie rilevate dall'ISTAT ("spese ISTAT"), connesse all'appartenenza ad una determinata tipologia di famiglia che vive in una specifica zona geografica, per le quali il contribuente potrà utilizzare argomentazioni logiche a sostegno di una sua diversa rappresentazione della situazione di fatto.

Resta salva, naturalmente, come detto, la possibilità del contribuente, per tutte le tipologie di spesa innanzi indicate, di dimostrare che le spese sono state sostenute da terzi o che le stesse sono state sostenute con redditi per i quali non sussiste l'obbligo di dichiarazione.

In sede di contraddittorio, per ogni incontro viene redatto un verbale in cui è riportata sinteticamente la documentazione prodotta dal contribuente e le motivazioni addotte. Se continuano a sussistere elementi di incoerenza o il contribuente non si presenta, l'ufficio valuta l'opportunità di adottare più penetranti poteri di indagine conferiti all'Amministrazione, adeguati al caso concreto, anche in ragione della significatività dello scostamento tra reddito dichiarato e reddito determinabile sinteticamente.

L'articolo 38, settimo comma, stabilisce, nell'ambito del procedimento di ricostruzione sintetica del reddito, l'obbligo per l'ufficio di attivare l'accertamento con adesione ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. n. 218/97. In tale ipotesi il contribuente riceverà un nuovo invito al contraddittorio con la quantificazione del maggior reddito accertabile e delle maggiori imposte e la proposta di adesione ai contenuti dell'invito. Il vigente articolo 5, comma 1, del d.lgs. n. 218/97, stabilisce che nell'invito in argomento devono essere indicati, tra l'altro, i motivi che hanno dato luogo alla determinazione delle maggiori imposte. Tale invito può essere definito, ai sensi del comma 1-bis del citato articolo 5, mediante il versamento delle somme dovute entro il quindicesimo giorno antecedente la data fissata per la comparizione, con la riduzione alla metà della misura delle sanzioni previste dall'articolo 2, comma 5, del medesimo decreto legislativo. Nel caso in cui il contribuente non si presenti ovvero al termine del procedimento non si pervenga al perfezionamento dell'adesione, l'ufficio emette l'avviso di accertamento.

Capitolo 4: Studi sulla propensione ad adempiere agli obblighi fiscali

I principali orientamenti a livello internazionale indicano come scopo principale delle autorità fiscali quello di indurre una maggiore adempimento spontaneo nei contribuenti. Esistono innumerevoli leve che possono essere utilizzate per conseguire tale obiettivo, tra queste una delle principali è quella esercitata tramite l'attività di prevenzione e contrasto all'evasione, a cui si associano quelle relative alla semplificazione degli adempimenti, il miglioramento dell'offerta di servizi fiscali sempre più orientati all'utente, e altre ancora.

Negli ultimi anni è stato sviluppato un *corpus* di metodologie volte a quantificare tali effetti specificamente rivolto all'azione deterrente esercitata dalle Agenzie fiscali⁹⁶. Nonostante siano valide le procedure valutative, il campo di ricerca è ancora caratterizzato da un elevato grado di sperimentaltà. I risultati delle analisi forniscono utili indicazioni all'orientamento delle attività di prevenzione e contrasto, ma occorre siano interpretati alla luce della conoscenza degli strumenti impiegati e con un approccio non meccanicistico.

Nel presente paragrafo si illustrano i risultati di alcuni studi, che adottando tecniche differenti, cercano di stimare l'effetto deterrente esercitato dall'attività di prevenzione e contrasto posta in essere dall'Amministrazione fiscale italiana.

4.1 LE PRINCIPALI EVIDENZE A LIVELLO MACRO

In questo paragrafo vengono presentate alcune prime evidenze, stimate su dati macro, sul possibile effetto deterrente esercitato dall'attività di prevenzione e contrasto all'evasione.

Le analisi si fondano sui dati del gap IVA illustrati nel capitolo primo del presente rapporto. In primo luogo si illustra un modello in serie storica, stimato sugli anni che vanno dal 1983 al 2011; successivamente si propone un'analisi panel su dati regionali per gli anni 2007-2010.

L'analisi descrittiva svolta nel primo capitolo mostra la elevata variabilità del gap IVA nel corso degli anni. Tale elemento costituisce un motivo in più per sviluppare un modello interpretativo sulle sue determinanti. Un primo tentativo di risposta a questa esigenza è basato sullo sviluppo di un semplice modello econometrico, basato sulla serie storica della propensione al gap nella base dell'IVA ($BIND/BIT$)⁹⁷.

Il modello presenta alcuni limiti, il principale dei quali è il ristretto numero di informazioni disponibili, in quanto si basa su dati annuali che vanno dal 1983 al 2011.

Sulla base della letteratura esistente e della evidenza empirica disponibile, sono state individuate alcune variabili esplicative, distinguendo tra quelle di contesto, cioè non direttamente governabili dall'Agenzia, e quelle di intervento.

Le variabili di contesto sono:

- a) indicatore di ciclo economico (CE) = $PIL\text{ effettivo}/PIL\text{ potenziale}$ ⁹⁸;
- b) pressione fiscale effettiva (PFE) = $\text{entrate fiscali al netto dei condoni}/PIL\text{ "emerso"}$ ⁹⁹;

⁹⁶ si rimanda alla rassegna illustrata in OECD (2010)

⁹⁷ Si ricorda che per BIND si intende la base IVA non dichiarata e BIT quella potenziale.

⁹⁸ Il PIL potenziale è definito come quel livello ottimale di PIL che assicura un pieno utilizzo dei fattori di produzione in assenza di inflazione (fonte OECD).

⁹⁹ Poiché la serie storica diffusa dall'ISTAT è limitata temporalmente (si veda capitolo I) è stato necessario stimare il PIL dichiarato sottraendo al PIL dell'ISTAT la base IVA non dichiarata (BIND).

- c) condoni e sanatorie fiscali (CS) = rapporto tra il valore delle entrate complessive da condono ed il PIL osservato nei 4 anni successivi, dopo il quarto anno tale variabile assume valore zero¹⁰⁰;
- d) variabile *dummy* (D) compresa tra 0 ed 1, volta ad intercettare modifiche normative e altri shocks¹⁰¹

Le variabili di intervento sono:

- i. azione di contrasto (ACC) = rapporto tra le somme riscosse grazie all'attività di prevenzione e contrasto e il *tax gap* totale¹⁰², in particolare si considera la media del rapporto nei due anni precedenti a quelli per il quale si stima la propensione al gap, nell'ipotesi che l'effetto deterrente si eserciti nell'anno successivo a quello nel quale si incassano le somme dovute e che tale effetto deterrente sussista se l'azione è persistente nel tempo¹⁰³;
- ii. revisioni Studi di Settore (SS) = è una variabile quantitativa che sintetizza il normale processo di revisione degli studi di settore, che induce una tendenza alla riduzione della quota di contribuenti congrui naturali sul totale della platea, per cui la variabile è stata posta uguale al rapporto tra i contribuenti non congrui naturali e il totale dei contribuenti assoggettabili agli studi;

La stima è stata effettuata utilizzando un modello a correzione dell'errore¹⁰⁴, basato sulla seguente relazione di lungo periodo:

$$\frac{BIND_t}{BIT_t} = \beta_0 + \beta_2 PFE_t + \beta_3 ACC_t + u_t$$

Il residuo stimato nel lungo periodo $\hat{u}$ è stato inserito nella equazione di breve periodo. Tale equazione considera tutte le variabili elencate precedentemente come di seguito:

$$d \frac{BIND}{BIT} = \beta'_0 + \beta'_1 dCE + \beta'_2 dPFE + \beta'_3 dCS + \beta'_4 dD + \beta'_5 dACC + \beta'_6 dSS + \beta'_7 \hat{u}_{t-1} + \varepsilon'_t$$

dove con *d* si indica che la variabile è considerata alla differenze.

¹⁰⁰ L'idea di fondo è che i contribuenti nei quattro anni successivi tendano a recuperare l'esborso del condono, riducendo la *compliance*, in misura più che proporzionale rispetto all'esborso (effetto moltiplicativo).

¹⁰¹ Tale variabile assume valore positivo negli anni; 1999-2003 (adozione studi di settore, modello UNICO e modello F24 di versamento, nascita dell'Agenzia Entrate, ecc) e 2007 (provvedimenti sulla tracciabilità dei pagamenti ed altri obblighi per i contribuenti); la stessa *dummy* assume valore negativo nel periodo 2009-2011 (crisi economico-finanziaria globale).

¹⁰² Stimata applicando alla base IVA non dichiarata la pressione fiscale effettiva.

¹⁰³ La variabile ACC nell'anno *t* è, quindi, pari a: $(w_{t,2} \cdot SR_{t,2}/IE_{t,2} + w_{t,1} \cdot SR_{t,1}/IE_{t,1})$, con $W = 0.5$ sia in *t-1* che in *t-2* e dove IE (imposte evase) si ottengono moltiplicando la pressione fiscale effettiva (*PFR_nc*) per la base IVA non dichiarata (*BIND*). Infine SR indica l'ammontare delle somme riscosse in seguito ad attività di accertamento e controllo (ruoli, istituti deflattivi, sanzioni e interessi) per le principali imposte erariali (IRPEF, IRES e IVA), per l'IRAP e altre imposte minori (Bollo, Patrimoniale, Atti del Registro, ecc...).

¹⁰⁴ Al fine di scongiurare l'esistenza di nessi di causalità "spuri" è stata condotta un'analisi di cointegrazione sulle variabili ai punti a) – d) e i-ii. L'esito di tale analisi dimostra come esista una relazione di cointegrazione tra la propensione al gap, da una parte, e la pressione fiscale effettiva e l'azione di contrasto dall'altra. Tale relazione può essere considerata una relazione stabile nel lungo periodo, ed è stimata tramite una regressione sui livelli che lega la propensione al gap con la pressione fiscale effettiva e l'azione di contrasto. Da questa stima si traggono i residui, tale variabile è denominata ECM, dall'inglese *error correction model*, e tende a zero nel lungo periodo. Per analizzare le determinanti dell'evasione è necessario stimare una relazione di breve periodo; a tale scopo si opera una regressione con tutte le variabili considerate espresse in differenze prime e con l'aggiunta del fattore ECM. La stima del coefficiente di tale variabile nella relazione di breve periodo deve necessariamente essere minore di zero (effetto correzione) altrimenti il sistema non tende a tornare all'equilibrio di lungo periodo, ovvero tale componente può essere interpretata come un termine di disequilibrio relativo all'anno precedente non spiegato dalle variabili di regressione di lungo periodo.

Le stime evidenziano la bontà di adattamento del modello ai dati reali e delle ipotesi circa il termine di disturbo ($R^2=0.90$; $R^2_{adj}=0.86$; $DW=2.3$). Dalla tabella 4.1.1, dove sono illustrati i parametri stimati, corredati dei corrispondenti valori della *t* di Student, si ricava che i parametri sono tutti significativi ed i segni concordano con la teoria economica.

Tabella 4.1.1

Coefficienti stimati nell'equazione di breve periodo

Variabili	Coefficienti	T di Student
Intercetta	-0.068	-3.06
CE – ciclo economico	0.765	4.78
PFE – pressione fiscale effettiva	1.131	7.87
CS - condoni	1.971	5.08
ACC – azione di contrasto	-0.719	-2.13
SS – studi di settore	-0.158	-2.47
Dummy	-0.032	-4.57
Componente ECM	-0.335	-3.05

La stima evidenzia una relazione diretta tra il ciclo economico e la propensione ad evadere. Tale evidenza potrebbe avere una duplice spiegazione: la prima è riconducibile al fatto che nelle fasi di congiuntura sfavorevole le realtà economiche marginali sono le prime ad uscire dal mercato ed essendo anche quelle caratterizzate da un maggiore tasso di irregolarità decrementano la media nazionale; la seconda è legata al fatto che i contribuenti tendono a pianificare l'adempimento fiscale in base ad un reddito che loro reputano "normale" e, quindi, nelle fasi espansive ampliano la quota di evasione contraendola in quelle recessive.

L'equazione suggerisce anche che la riduzione nella pressione fiscale effettiva stimola la *compliance*. Ciò non vuol dire che il tasso di evasione è correlato al livello della pressione fiscale, ma solo che una variazione di breve periodo nella pressione fiscale influenza l'evasione.

Altrettanto marcato risulta l'effetto di scoraggiamento della *compliance* indotto dai condoni.

L'azione di contrasto esercita un effetto di deterrenza, se misurata in base all'effettività della sanzione, che nel modello è approssimata dall'ammontare delle somme effettivamente incassate dallo Stato a seguito dell'azione di accertamento

Di segno concorde è l'effetto indotto dalle revisioni degli studi di settore. Analisi empiriche hanno portato a concludere che il contribuente dopo un certo periodo è in grado di "aggirare" lo strumento analitico di presunzione dei ricavi (appiattimento). Il risultato stimato suggerisce come opportuno strumento di deterrenza la realizzazione delle revisioni periodiche e straordinarie.

La stima econometrica rappresenta un esercizio preliminare che lascia ancora una parte del fenomeno non spiegato e migliorabile, sia in riferimento alla specificazione dell'equazione, sia alla quantificazione delle variabili. L'esercizio va interpretato unicamente come un contributo alla discussione sulle possibili determinanti del *gap*.

Ad integrazione delle considerazioni appena svolte, è stata realizzata anche un'analisi di tipo *panel* per cercare di individuare le determinanti del gap IVA a livello territoriale¹⁰⁵.

Il *data base* utilizzato copre il periodo che va dal 2007 al 2010 e contiene le informazioni sul gap IVA a livello regionale, per un totale di 80 osservazioni (20 regioni per quattro anni)¹⁰⁶. L'intento dell'analisi è verificare quali possibili fattori di contesto possono influenzare il gap IVA e isolare la

¹⁰⁵ Si veda D'Agosto et al. (2013).

¹⁰⁶ Dato il limitato numero di osservazioni i risultati ottenuti vanno considerati come preliminari.