

Sostituendo la A7) nella A6) e mantenendo solo i termini del primo ordine si ottiene:

$$\frac{Y_2}{Y_1} \cong \beta[1 + q(\eta_b - \xi_b)]$$

Passando ai logaritmi e trascurando ancora una volta i termini di ordine superiore al primo in $(\eta_b - \xi_b)$ nello sviluppo in serie dell'espressione risultante otteniamo infine:

$$A8) \quad Z_2 - Z_1 \cong \alpha + q(\eta_b - \xi_b),$$

dove $Z_j = \log Y_j$ ($j = 1, 2$); $\alpha = \log \beta$.

La 9) fornisce una giustificazione intuitiva all'adozione di un modello econometrico del tipo:

$$A9) \quad Z_2 = \alpha + Z_1 + \gamma q + \lambda'U + \varepsilon,$$

dove U denota un opportuno insieme di variabili di controllo, λ il corrispondente vettore di parametri, e ε è un residuo che soddisfa le usuali ipotesi di incorrelazione e omoschedasticità.

Dal confronto della A8) con la A9) emerge che il parametro di interesse è il coefficiente γ essendo quest'ultimo identificabile con la differenza di quota di IVA dichiarata prima e dopo l'introduzione della fattura elettronica: $\gamma = \eta_b - \xi_b$. In sostanza, la derivazione del modello conduce ad una interpretazione "causale" del parametro γ , consentendo una valutazione di tipo controfattuale dell'effetto oggetto di analisi. Specificamente, l'ipotesi (nulla) di assenza di effetto si traduce nell'identità $\gamma \equiv 0$. E' chiaro quindi che la derivazione presentata consente di esprimere la verifica di un "effetto fattura elettronica" in termini di un usuale test di significatività sul parametro γ .

Una volta disponibile una stima $\hat{\gamma}$ del parametro target, una quantificazione complessiva dell'effetto FE può essere ottenuta, a partire dal modello A9) sulla base della considerazione che, per l' i -esimo contribuente, vale:

$$A10) \quad Z_{i2} - Z_{i2}^c = \gamma q_i \quad (i = 1, \dots, n),$$

dove il pedice i nelle variabili coinvolte indica il riferimento al contribuente i -esimo, e Z_{i2}^c denota il valore controfattuale del logaritmo naturale del valore dichiarato dell'IVA esigibile nel primo semestre 2019 dal contribuente, ovvero l'importo che il contribuente i -esimo avrebbe dichiarato in assenza di fattura elettronica. Esponenziando la A10), e sostituendo il parametro γ con la corrispondente stima $\hat{\gamma}$ ottenuta via OLS, si perviene alla stima plug-in \hat{Y}_{i2}^c del valore controfattuale dell'IVA esigibile per il contribuente i :

$$\hat{Y}_{i2}^c = e^{-\hat{\gamma}q_i} Y_{i2}$$

Una stima $\hat{\delta}_{FE}$ dell'incremento totale di gettito imputabile all'introduzione della fattura elettronica può dunque essere ottenuta come:

$$A11) \hat{\delta}_{FE} = \sum_{i=1}^n Y_{i2} - \sum_{i=1}^n \hat{Y}_{i2}^c = \sum_{i=1}^n Y_{i2}(1 - e^{-\hat{y}q_i}) \approx \sum_{i=1}^n \hat{y}q_i Y_{i2}$$

Corrispondentemente, l'effetto relativo può essere stimato come:

$$A12) \hat{\delta}_{FE}^r = \frac{\sum_{i=1}^n \hat{y}q_i Y_{i2}}{\sum_{i=1}^n Y_{i2}}$$

Appendice B2: Derivazione dell'incremento di gettito

In quest'appendice si ricava l'espressione per l'incremento di gettito derivante dall'effetto della FE sull'IVA portata in detrazione sotto l'ipotesi HD1) del Paragrafo 2.2.

Di seguito le notazioni utilizzate:

D_1^*, D_2^* = IVA potenziale sugli acquisti da portare in detrazione nel primo semestre degli anni 2018 e 2019 rispettivamente.

D_1, D_2 = IVA sugli acquisti portata effettivamente in detrazione nel primo semestre degli anni 2018 e 2019 rispettivamente.

Dall'ipotesi HD1), formulata nel sotto-paragrafo 2., la dinamica dell'Iva detratta è la medesima di quella dell'Iva esigibile. Con le precedenti notazioni, l'ipotesi può dunque essere formulata come:

$$B1) \frac{D_2^*}{D_1^*} = \frac{Y_2^*}{Y_1^*} = \beta.$$

Per derivare uno stimatore dell'effetto partiamo come al solito da un modello deterministico. Poniamo:

$$B2) \xi_D = \frac{D_1}{D_1^*}, \quad \eta_D = \frac{D_2}{D_2^*}, \quad d_1 = \log D_1, \quad d_2 = \log D_2.$$

Si ha:

$$D_2 = \beta \frac{\eta_D}{\xi_D} D_1,$$

da cui, passando ai logaritmi:

$$B3) d_2 - d_1 = \log \beta + \log \frac{\eta_D}{\xi_D}$$

L'uguaglianza B3) esplicita (in scala logaritmica) la variazione dell'IVA detratta dichiarata come somma di due termini: il primo ($\log \beta$), rappresenta la dinamica sottostante (ossia quella che si osserverebbe in caso di dichiarazione fedele), mentre il secondo cattura l'effetto di interesse, essendo una funzione del rapporto dei due parametri ξ_D e η_D che rappresentano, rispettivamente, la deviazione dalla corretta dichiarazione prima e dopo l'introduzione della fatturazione elettronica. Per stimare l'effetto correttamente, inoltre occorre considerare anche altre variabili di controllo che potrebbero influenzare la differenza tra d_2 e d_1 per motivi esogeni a quello di interesse. Pertanto, ponendo $a = \log \beta + \log \frac{\eta_D}{\xi_D}$, la stima dell'effetto di interesse può essere ottenuta attraverso i seguenti passi:

Stimare il modello di regressione:

$$B4) \quad d_2 - d_1 = a + \tau'U + \varepsilon,$$

dove, al solito, U rappresenta un insieme di variabili di controllo, (a, τ) parametri da stimare, ed ε un residuo che soddisfa le usuali ipotesi.

Calcolare la quantità $\hat{g} \equiv \hat{a} - \hat{a}$, dove \hat{a} e \hat{a} sono stime OLS dell'intercetta dei modelli A9) e B4) rispettivamente. Il parametro \hat{g} significativamente minore di zero indica che il contribuente ha ridotto la quota dei costi portati in detrazione nella dichiarazione in una misura non giustificata dall'evoluzione dei ricavi.

Per ogni soggetto i ($i=1, \dots, n$), calcolare il valore controfattuale dell'IVA detratta come:

$$D_{i2}^c = D_{i2} e^{-\hat{g}}.$$

Stimare l'incremento di gettito come:

$$\hat{\delta}_{FE}^a = -(1 - e^{-\hat{g}}) \sum_i D_{i2} \approx -\hat{g} \sum_i D_{i2}.$$

PAGINA BIANCA

6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Acciari P., Tomarelli F., Limosani L., Benedetti L. (2015), Measurement of Base Erosion and Profit Shifting phenomena through the analysis of FDI stocks, Working paper 3/2015, Ministero dell'economia e delle finanze.

Albarea, A., Bernasconi, M., Marenzi, A., & Rizzi, D. (2018). Income under reporting and tax evasion in Italy. Estimates and distributive effects. Ufficio Valutazione Impatto Senato, Roma.

Allingham, M. e Sandmo, A. (1972), Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis, *Journal of Public Economics*, 1, pp. 323-338.

Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998), Tax compliance, *Journal of Economic Literature*, 36(2), 818-860.

Alm, J., (2013), Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies, *International Tax and Public Finance*, 19, pp. 54-77.

Barone G. e Mocetti S. (2011), Tax morale and public spending inefficiency, *International Tax and Public Finance*, 18, pp.724-749.

Barone G., Cannari L., Mocetti S. (2012), 'Gli italiani e l'atteggiamento nei confronti del fisco', in A. Gentile e S. Giannini (a cura di), *Evasione fiscale e tax compliance*, Il Mulino, Bologna, 2012.

Bazzoli, M., Di Caro, P., Figari, F., Fiorio, C.V., e Manzo, M. (2019), Distributional effects of tax evasion in Italy using income-expenditure gaps. Dipartimento delle Finanze Working paper, forthcoming, Roma.

Bazzoli, M., Di Caro, P., Figari, F., Fiorio, C.V., & Manzo, M. (2020). Size, heterogeneity and distributional effects of self-employment income tax evasion in Italy. Dipartimento delle Finanze working paper, forthcoming, Roma.

Bernasconi, M. e Marenzi, A. (1997), Gli effetti redistributivi dell'evasione fiscale in Italia, *Ricerche quantitative per la politica economica*, pp. 1-38, Convegno CIDE-SADIBA, Banca d'Italia, novembre.

Braiotta A., Carfora A., Pansini R.V., Pisani S. (2015), Tax Gap and Redistributive Aspects across Italy, *Argomenti di Discussione dell'Agenzia delle entrate*, n. 2.

Braiotta A., Pisani S., Pisano E. (2013), Evasione fiscale e distribuzione primaria del reddito, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2.

Cabral, A. C. G., Kotsogiannis, C., & Myles, G. (2018), Self-Employment Income Gap in Great Britain: How Much and Who?, *CESifo Economic Studies*, 65(1), 84-107.

Carfora, A., Pansini, R.V., Pisani, S. (2016), *Spatial Dynamics in Tax Gap Determinants*, Argomenti di discussione, n. 1, Agenzia delle entrate, Roma.

Carfora A., Marigliani M., Pisani S., Spingola A. (2017), *Gli effetti dello split payment sulla compliance IVA*, Argomenti di Discussione dell'Agenzia delle entrate, n. 2.

Ceriani, L., Figari, F., & Fiorio, C.V. (2018), *EUROMOD report Italy 2015-2018*, December.

Ceriani, L., Figari, F., and Fiorio, C. (2020). *EUROMOD Report. Italy 2014-2017. Technical report*, Institute for Social and Economic Research, University of Essex.

Coelli, T.J., Rao, D.S.P., O'Donnell, C.J., Battese, G.E. (2005). *An introduction to efficiency and productivity analysis*. Springer.

Commissione europea (2018), *Impact Assessment accompanying the Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence and Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services*, Bruxelles.

Costa, S. e Sallusti, F. (2016), *Message from an Italian bottleneck: inter-industry relationships and efficiency spillover*. LLEE working paper series, n. 128.

D'Agosto E., Manzo M., Modica A., Pisani S. (2017), *Tax Audits and Tax Compliance - Evidence from Italy*, 7th Annual IRS-TPC Joint Research Conference on Tax Administration.

D'Agosto E., Manzo M., Pisani, S., D'Arcangelo F.M., (2017), *The Effect of Audit Activity on Tax Declaration: Evidence on Small Businesses in Italy*, Public Finance Review.

D'Agosto E., Marigliani M., Pisani S. (2016), *A general framework for measuring VAT compliance in Italy*, documento interno, Agenzia delle entrate.

D'Agosto E., Marigliani M., Pisani S. (2014), *Asymmetries in the territorial VAT gap*, in Argomenti di discussione, Agenzia delle entrate, n. 2.

D'Agosto E., Marigliani M., Pisani S. (2013), *Asimmetrie territoriali del gap IVA*, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2.

Das-Gupta A. e Mookherjee D. (2000), *Incentives and institutional reform in tax enforcement an analysis of developing country experience*, Lavoisier.

De Gregorio C. e Giordano A. (2014), *"Nero a metà": contratti part-time e posizioni full-time fra i dipendenti delle imprese italiane*, *Istat working paper*, n. 3.

Dipartimento delle finanze e Agenzia delle entrate (2015), *Gli immobili in Italia 2015*.

http://www.finanze.gov.it/export/finanze/Per_conoscere_il_fisco/studi_statistiche/Redditi_e_immobili/Immobili_anno_2015.htm

Engström, P., & Hagen, J. (2017), *Income underreporting among the self-employed: a permanent income approach*. *European Economic Review*, 92, 92-109.

Filippin, A., Fiorio, C.V., Viviano, E. (2013), The effect of tax enforcement on tax morale, *European Journal of Political Economy*, 32, pp. 320-331.

Fiorio, C.V. & D'Amuri, F. (2005), Workers' tax evasion in Italy, *Giornale degli Economisti ed Annali d'Economia*, 118, 64(2/3), 247-270.

Fiscalis Tax Gap Project Group (2016), The concept of tax gaps - Report on VAT Gap Estimations, No 65, *Taxation Studies*, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.

Fiscalis Tax Gap Project Group (2018), The concept of tax gaps - Report II: Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission

Gallucci M., Pansini R.V., Pisani S. (2020), Direct taxes gap estimates: methodology and preliminary results, *Argomenti di Discussione dell'Agenzia delle entrate*, n. 02/2020

Gemmell N., Hasseldine J. (2014), Taxpayers' Behavioural Responses and Measures of Tax *Compliance* 'Gaps': A Critique and a New Measure, *Fiscal Studies*, 35, 275-296.

Gemmell, N., & Ratto, M. (2012), Behavioral responses to taxpayer audits: evidence from random taxpayer inquiries. *National Tax Journal*, 65(1), 33.

Gentile A. e Giannini S. (2012), *Evasione fiscale e tax compliance*, Il Mulino, Bologna.

Guarnera U. (2019) Stima dell'impatto sulla *compliance* indotto dall'obbligo di invio telematico dei corrispettivi per distributori automatici, in *Documenti interni di lavoro del Settore Analisi del Rischio e Ricerche per la Tax Compliance*, Agenzia delle entrate.

HM Revenue & Customs (2015), *Measuring tax gaps 2015 edition*. Tax gap estimates for 2013-14, March, London.

HM Revenue & Customs (2016), *Measuring tax gaps 2016 edition*. Tax gap estimates for 2014-15, March, London.

Hofmann, E., Kirchler, E., Bock, C., & Voracek, M. (2017) *Tax compliance across sociodemographic categories: Meta-analyses of survey studies in 111 countries*. *Journal of Economic Psychology*, 62. pp. 63-71.

Hurst, E., Li, G., & Pugsley, B. (2014), Are household surveys like tax forms? Evidence from income underreporting of the self-employed. *Review of economics and statistics*, 96(1), 19-33.

Institute for Advanced Studies (IHS) (2016), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report*, August, Vienna.

Internal Revenue Service (2016), *Tax Gap Estimates for Tax Years 2008-2010*.

Imperioli L., Manzo M., Monteduro M. T. (2015), Il tax gap sulle imposte immobiliari e la perequazione fiscale, XXXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali.

Istat, *L'economia non osservata nei conti nazionali: anni 2011-2013*.

Istat (2015), Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Febbraio, Roma.

Istat (2017a), Rapporto annuale - La situazione del paese, Maggio, Roma.

Istat (2017b), Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Febbraio, Roma.

Lago-Penas, I. e Lago-Penas, S. (2010), The determinants of tax morale in comparative perspective: Evidence from European countries, *European Journal of Political Economy*, 26, pp. 441-453.

Luzi, O. e Monducci, R. (2016), The new statistical register 'Frame SBS': overview and perspectives. *Rivista di statistica ufficiale*, n. 1/2016, pp. 5-14.

Mediobanca (2017), Indagine annuale sulle principali imprese multinazionali del mondo, Milano.

Ministero dell'economia e delle finanze (2011), Economia non osservata e flussi finanziari, Rapporto finale sull'attività del gruppo di lavoro sull'Economia sommersa e i flussi finanziari, Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze (2014), *Rapporto sull'evasione fiscale*. http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf.

Ministero dell'economia e delle finanze (2015), Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale, Allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2015.

OECD (2008), Study into the Role of Tax Intermediaries, OECD, Paris.

OECD (2013), *Cooperative Compliance: A Framework From Enhanced Relationship to Cooperative Compliance*, OECD, Paris.

OECD (2015a), Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2015b), Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2015c), Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD, Paris.

OECD (2018), Tax Challenges Arising from Digitalisation - Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Parigi.

Paulus, A. (2015). Tax evasion and measurement error: An econometric analysis of survey data linked with tax records (No. 2015-10). ISER Working Paper Series.

Pisani S. (2014), An approach to assess how the activity of the Italian Revenue Agency affects *compliance*, *Argomenti di Discussione dell'Agenzia delle entrate*, n. 1.

Pisani S. e Polito C. (2006), Metodologia di integrazione tra i dati IRAP e quelli di Contabilità Nazionale, Agenzia delle entrate, Ufficio Studi, documenti di lavoro.

Pissarides, C.A., & Weber, G. (1989), An expenditure-based estimate of Britain's black economy. *Journal of Public Economics*, 39, 17-32.

Paulus, A. (2015), Tax evasion and measurement error: An econometric analysis of survey data linked with tax records (No. 2015-10). ISER Working Paper Series.

Rai - Radiotelevisione Italiana, Gli abbonamenti alla televisione anni 2010-2015.

Sallusti, F. (2017) The underground trap: direct and systemic effects on sectoral competitiveness. Mimeo.

Santoro (2010), L'evasione fiscale, Il Mulino, Bologna.

Schneider F. e Williams C.C. (2013), *The Shadow Economy*, The Institute of Economic Affairs, London.

Thackray, M. M. (2017), The Revenue Administration-Gap Analysis Program: An Analytical Framework for Excise Duty Gap Estimation, International Monetary Fund.

Torgler B. (2007), Tax *compliance* and tax morale: a theoretical and empirical analysis, Edward Elgar.

Torgler, B. e Schneider, F. G. (2007), What shapes attitudes toward paying taxes? Evidence from multicultural European countries, *Social Science Quarterly*, 88, pp.443-470.

Ueda J. (2018) Estimating the Corporate Income Tax Gap: the RA Gap Methodology, IMF Technical Notes and Manual, August, Washington UNCTAD (2017a), The Top 100 Digital MNEs, Technical annex to the World Investment Report 2017, Nazioni Unite, New York e Ginevra.

UNCTAD (2017b), World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy, Nazioni Unite, New York e Ginevra.

APPENDICE C: RIFERIMENTI NORMATIVI

Legge 11 marzo 2014, n. 23, “Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita”

LEGGE 11 marzo 2014, n. 23

Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2014

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

la seguente legge:

Art. 3

Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale

.1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 e con particolare osservanza dei principi e criteri generali di delega indicati nelle lettere a), b) e c) del comma 1 del medesimo articolo 1, in funzione del raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione degli adempimenti, di certezza del diritto nonché di uniformità e chiarezza nella definizione delle situazioni giuridiche soggettive attive e passive dei contribuenti e delle funzioni e dei procedimenti amministrativi, norme dirette a:

a) attuare una complessiva razionalizzazione e sistematizzazione della disciplina dell'attuazione e dell'accertamento relativa alla generalità dei tributi;

b) definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando, a tal fine, criteri trasparenti e stabili nel tempo, dei quali deve essere garantita un'adeguata pubblicizzazione;

c) prevedere che i risultati della rilevazione siano calcolati e pubblicati con cadenza annuale;

d) istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze una commissione, senza diritto a compensi, emolumenti, indennità o rimborsi di spese, composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, dall'Istituto nazionale di statistica (*Istat*), dalla Banca d'Italia e dalle altre amministrazioni interessate; la commissione, che si avvale del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, delle associazioni familiari e delle autonomie locali, redige un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, al fine di:

1) diffondere le misurazioni sull'economia non osservata, assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;

2) 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 fiscale e contributiva e assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;

3) illustrare le strategie e gli interventi definiti e attuati dall'amministrazione pubblica per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva;

4) evidenziare i risultati ottenuti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva;

5) individuare le linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali;

e) definire le linee di intervento per favorire l'emersione di base imponibile, anche attraverso l'emanazione di disposizioni per l'attuazione di misure finalizzate al contrasto d'interessi fra contribuenti, selettivo e con particolare riguardo alle aree maggiormente esposte al mancato rispetto dell'obbligo tributario, definendo attraverso i decreti legislativi le più opportune fasi applicative e le eventuali misure di copertura finanziaria nelle fasi di attuazione;

f) prevedere che il Governo rediga annualmente, anche con il contributo delle regioni in relazione ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio, un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, da presentare alle Camere contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, distinguendo tra imposte accertate e riscosse nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento, in particolare evidenziando i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni; prevedere che il Governo indichi, altresì, le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, e che esso aggiorni e confronti i risultati con gli obiettivi, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti.

Art. 4

Monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera f), il Governo è altresì delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme che prevedano, coordinandola con le procedure di bilancio di cui alla Legge 31 dicembre 2009, n. 196, la redazione, da parte del Governo medesimo, di un rapporto annuale, allegato al disegno di legge di bilancio, sulle spese fiscali, intendendosi per spesa fiscale qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, sulla base di metodi e di criteri stabili nel tempo, che consentano anche un confronto con i programmi di spesa e la realizzazione di valutazioni sull'efficacia di singole misure agevolative, eventualmente prevedendo l'istituzione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di una commissione composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle altre amministrazioni interessate, senza diritto a compensi, emolumenti, indennità o rimborsi di spese, la quale potrà avvalersi del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, delle associazioni familiari e delle autonomie locali.

2. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione, ferma restando la priorità della 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. Il Governo assicura, con gli stessi decreti legislativi, in funzione delle maggiori entrate ovvero delle minori spese realizzate anche con l'attuazione del comma 1 del presente articolo e del presente comma, la razionalizzazione e la stabilizzazione dell'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito

delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti. Il Governo assicura, con gli stessi decreti legislativi di cui all'articolo 1, la razionalizzazione e la riforma dell'istituto della destinazione dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

3. Le maggiori entrate rivenienti dal contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, e dalla progressiva limitazione dell'erosione fiscale devono essere attribuite esclusivamente al Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, di cui all'articolo 2, comma 36, del Decreto-Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni. Al Fondo sono interamente attribuiti anche i risparmi di spesa derivanti da riduzione di contributi o incentivi alle imprese, che devono essere destinati alla riduzione dell'imposizione fiscale gravante sulle imprese. Per le finalità di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme dirette a coordinare le norme adottate in attuazione dei criteri di delega di cui all'articolo 3, comma 1, e di cui al comma 2 del presente articolo e le vigenti procedure di bilancio, definendo in particolare le regole di alimentazione del predetto Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, le cui dotazioni possono essere destinate soltanto ai fini indicati dalla normativa istitutiva del Fondo medesimo.

Decreto Legislativo 24 settembre 2015, n. 160, "Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale, in attuazione degli articoli 3 e 4 della Legge 11 marzo 2014, n. 23"

DECRETO LEGISLATIVO 24 settembre 2015, n. 160

"Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale, in attuazione degli articoli 3 e 4 della Legge 11 marzo 2014, n. 23".

Publicato nella GU n. 233 del 7 ottobre 2015 - Suppl. Ordinario n. 55

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la Legge 11 marzo 2014, n. 23, con la quale è stata conferita delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita e, in particolare, gli articoli 3 e 4, con i quali il Governo è delegato a introdurre norme tese a definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, a redigere un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale, nonché a introdurre la redazione di un rapporto annuale, allegato al disegno di legge di bilancio, sulle spese fiscali, eventualmente prevedendo l'istituzione di una commissione di esperti, nonché norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 26 giugno 2015;

Visti i pareri delle Commissioni VI Finanze della Camera dei deputati e 6ª Finanze e tesoro del Senato della Repubblica del 4 agosto 2015, della V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati del 15 luglio 2015 e della 5ª Commissione Bilancio Senato del 5 agosto 2015;

Visto l'articolo 1, comma 7, della citata Legge n. 23 del 2014, secondo cui qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari trasmette nuovamente i testi alle Camere;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 4 settembre 2015;

Acquisiti i pareri definitivi delle competenti Commissioni parlamentari ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della citata Legge n. 23 del 2014;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 22 settembre 2015;

Sulla proposta del Ministro dell'economia e delle finanze;

Emana

il seguente decreto legislativo:

Art. 1

Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio

1. All'articolo 10-bis della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, dopo il comma 5, è inserito il seguente:

«5-bis. La Nota di aggiornamento di cui al comma 1 è corredata altresì da un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica. Nell'indicazione degli interventi di cui al precedente periodo resta ferma la priorità della 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. Le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma.».

2. All'articolo 11 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, lettera b), dopo le parole: «e degli scaglioni,» sono inserite le seguenti: «le norme necessarie alla eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali e»;

b) dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. Le eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali disposta ai sensi del comma 3, lettera b), sono attribuite di norma al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.».

3. All'articolo 21 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 11, lettera a), le parole: «, nonché gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo

obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti» sono soppresse;

b) dopo il comma 11, è inserito il seguente:

«11-bis. Allo stato di previsione dell'entrata è allegato un rapporto annuale sulle spese fiscali, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso. Ciascuna misura è 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 sono raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità. Il rapporto individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative. Ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, il rapporto effettua confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizza gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale.»

4. Per la redazione del rapporto di cui al comma 3, lettera b), il Governo si avvale di una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie, di cui due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, cinque rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica (*Istat*), un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico, un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante della Banca d'Italia e tre professori universitari. La Commissione può avvalersi del contributo di esperti delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle associazioni familiari. La partecipazione alla Commissione, a qualunque titolo, non dà diritto a compensi, emolumenti o altre indennità, nè a rimborsi di spese.

Art. 2

Monitoraggio dell'evasione fiscale e coordinamento con le procedure di bilancio

1. Dopo l'articolo 10-bis della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'articolo 1, è inserito il seguente:

«Art. 10-bis.1 (Monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva). - 1. Contestualmente alla nota di aggiornamento di cui al comma 1 dell'articolo 10-bis, è presentato un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra imposte accertate e riscosse nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento, in particolare evidenziando i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti. Il Governo indica, altresì, le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, l'aggiornamento e il confronto dei risultati con gli obiettivi.

2. Le maggiori entrate che, sulla base delle risultanze riferite all'anno precedente, possono essere ascritte su base permanente ai risultati dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché di miglioramento dell'adempimento spontaneo, di cui al comma 4, lettera e), al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, le cui dotazioni possono essere destinate soltanto ai fini indicati dalla normativa istitutiva del Fondo medesimo.

3. Per la redazione del rapporto previsto dal comma 1, che è corredato da una esaustiva nota illustrativa delle metodologie utilizzate, il Governo, anche con il contributo delle regioni in relazione ai loro

tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio, si avvale della «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva», predisposta da una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

4. La Commissione redige una Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, contenente anche una nota illustrativa delle metodologie utilizzate per effettuare le stime e finalizzata a:

a) recepire e commentare le valutazioni sull'economia non osservata effettuate dall'*Istat* sulla base della normativa che regola la redazione dei conti economici nazionali;

b) stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico, con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, con criteri trasparenti, stabili nel tempo, e adeguatamente pubblicizzati;

c) valutare l'evoluzione nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva e delle entrate sottratte al bilancio pubblico;

d) illustrare le strategie e gli interventi attuati per contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva, nonché quelli volti a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi;

e) valutare i risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, nonché di stimolo all'adempimento spontaneo;

f) indicare le linee di intervento e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.

5. Per adempiere all'obiettivo di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva, di cui al comma 4, lettera b), nella Relazione di cui al medesimo comma 4 viene effettuata una misurazione del 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, escludendo gli effetti delle spese fiscali di cui all'articolo 21, comma 11-bis, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196. A tal fine, in particolare, si misurano:

a) i mancati gettiti derivanti da errori dei contribuenti nel calcolo delle imposte e dei contributi in sede di dichiarazione;

b) gli omessi versamenti rispetto a quanto risulta dovuto in base alle dichiarazioni;

c) il divario tra le basi imponibili fiscali e contributive dichiarate e quelle teoriche desumibili dagli aggregati di contabilità nazionale, distinguendo tra la parte di tale divario ascrivibile alle spese fiscali, di cui al citato articolo 21, comma 11-bis, e la parte residua di tale divario, che viene attribuita all'occultamento di basi imponibili;

d) le mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, valutate sottraendo, dal divario tra le entrate effettive e quelle potenzialmente ottenibili in un regime di perfetto adempimento, le minori entrate ascrivibili alle spese fiscali, di cui al citato articolo 21, comma 11-bis.

6. I risultati del contrasto all'evasione e del miglioramento dell'adempimento spontaneo, di cui al comma 4, lettera e), sono misurati sulla base di separata valutazione delle entrate risultanti dalle complessive attività di verifica e accertamento effettuate dalle amministrazioni, comprensive di quelle di cui al comma 5, lettere a) e b), e dell'andamento dell'adempimento spontaneo, correlato alla correttezza dei comportamenti dichiarativi dei contribuenti, che è approssimato dalla variazione, rispetto all'anno precedente, della parte del divario tra le basi imponibili dichiarate e quelle teoriche attribuite all'occultamento di basi imponibili, di cui al comma 5, lettera c), e dalla variazione, rispetto all'anno precedente, delle mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, di cui al comma 5, lettere a), b) e d). Nella valutazione dell'andamento dell'adempimento spontaneo rispetto all'anno precedente si tiene conto degli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento sugli aggregati di contabilità nazionale. Si dà conto delle mancate entrate di cui al comma 5, lettere a), b) e d), sia complessivamente che separatamente, sia in valore assoluto che in rapporto alle basi imponibili teoriche, applicando la massima disaggregazione possibile per: tipo di imposta, categoria, settore, dimensione dei contribuenti, ripartizione territoriale.»

2. La Commissione di cui al comma 3 dell'articolo 10-bis.1 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, inserito dal comma 1 è composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie, di cui un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, quattro rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, due rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica (*Istat*), un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un rappresentante dell'INPS, un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante della Banca d'Italia e tre professori universitari. La Commissione può avvalersi del contributo di esperti delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle associazioni familiari. La partecipazione alla Commissione, a qualunque titolo, non dà diritto a compensi, emolumenti o altre indennità, nè a rimborsi di spese.

3. All'articolo 11 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, comma 3, dopo la lettera b), è inserita la seguente:

«b-bis) le norme volte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.»

Art. 3

Disposizioni transitorie, decorrenza e abrogazione

1. La destinazione delle eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali disposta ai sensi del comma 3, lettera b), dell'articolo 11 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, si applica a partire dalla manovra triennale di finanza pubblica predisposta nel primo esercizio successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto. 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.

2. Le disposizioni del presente decreto si applicano con effetto dal 1° gennaio 2016. Con la medesima decorrenza, il comma 36.1. dell'articolo 2 del Decreto-Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, è abrogato.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 24 settembre 2015

MATTARELLA

Renzi, Presidente del Consiglio dei ministri

Padoan, Ministro dell'economia e delle finanze

Visto, il Guardasigilli: Orlando