

	T	L. 18 ottobre 2001, n. 383, art. 1, 1bis e 3 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione dell'economia sommersa</i>)	Imposte sui redditi, IRAP e IVA
1997		Art. 9-bis D.L. 28 marzo 1997, n. 79, conv. L. 28 maggio 1997, n. 140 (R. Prodi, V. Visco) (<i>Sanatoria per omessa dichiarazione dei redditi di pensione di fonte estera. Regolarizzazione di soggetti esercenti attività commerciali o arti o professioni che abbiano un reddito inferiore al contributo diretto lavorativo</i>)	Liti pendenti al 1° aprile 1996
	T	D.L. 25 settembre 2001, n. 350, conv. L. 23 novembre 2001, n. 409, art. 11-20 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione di attività detenute all'estero</i>)	Tutti i tributi
1998	T	L. 18 ottobre 2001, n. 383, art. 1, 1bis e 3 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione dell'economia sommersa</i>)	Imposte sui redditi, IRAP e IVA
		L. 27 dicembre 2002, n. 289, art. 9-17 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>legge Finanziaria per il 2003</i>)	Tutti i tributi
		L. 8 maggio 1998, n. 146, art. 10 (R. Prodi, V. Visco) (<i>Esonero dal pagamento di sanzioni ed interessi per adeguamento dei ricavi agli studi di settore</i>)	Irpef, Irpeg, IVA
		L. 21 novembre 2000, n. 342, art. 24 (G. Amato, O. Del Turco) (<i>Regolarizzazione degli adempimenti degli intermediari</i>)	Ritenute e imposte sostitutive sui redditi di capitale e sulle plusvalenze finanziarie ¹⁰⁰
	T/F	D.L. 25 settembre 2001, n. 350, conv. L. 23 novembre 2001, n. 409, art. 11-20 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione di attività detenute all'estero</i>)	Tutti i tributi
	L. 18 ottobre 2001, n. 383, art. 1, 1bis e 3 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione dell'economia sommersa</i>)	Imposte sui redditi, IRAP e IVA	
	L. 27 dicembre 2002, n. 289, art. 9-17 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>legge Finanziaria per il 2003</i>)	Tutti i tributi	

¹⁰⁰ Dal 1°7.1998. La sanatoria riguarda i sostituti d'imposta e gli intermediari tenuti all'applicazione delle ritenute e delle imposte sostitutive sui redditi di capitale e sulle plusvalenze finanziarie.

1999	T/F	L. 21 novembre 2000, n. 342, art. 24 (G. Amato, O. Del Turco) (<i>Regolarizzazione degli adempimenti degli intermediari</i>)	Ritenute e imposte sostitutive sui redditi di capitale e sulle plusvalenze finanziarie
		D.L. 25 settembre 2001, n. 350, conv. L. 23 novembre 2001, n. 409, art. 11-20 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione di attività detenute all'estero</i>)	Tutti i tributi
		L. 18 ottobre 2001, n. 383, art. 1, 1bis e 3 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione dell'economia sommersa</i>)	Imposte sui redditi, IRAP e IVA
		L. 27 dicembre 2002, n. 289, art. 9-17 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>legge Finanziaria per il 2003</i>)	
2000	T	D.L. 25 settembre 2001, n. 350, conv. L. 23 novembre 2001, n. 409, art. 11-20 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione di attività detenute all'estero</i>)	Tutti i tributi
		L. 18 ottobre 2001, n. 383, art. 1, 1bis e 3 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione dell'economia sommersa</i>)	Imposte sui redditi, IRAP e IVA
		L. 27 dicembre 2002, n. 289, art. 9-17 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>legge Finanziaria per il 2003</i>)	Tutti i tributi
2001	T	D.L. 25 settembre 2001, n. 350, conv. L. 23 novembre 2001, n. 409, art. 11-20 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione di attività detenute all'estero</i>)	Tutti i tributi
		L. 27 dicembre 2002, n. 289, art. 9-17 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>legge Finanziaria per il 2003</i>)	Tutti i tributi
2002	T	L. 27 dicembre 2002, n. 289, art. 9-17 (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>legge Finanziaria per il 2003</i>) ¹⁰¹	Imposte sui redditi e IVA
2003 ¹⁰²	T	D.L. 1° luglio 2009, n. 78, conv. L. 3 agosto 2009, n. 102, art. 13bis (S. Berlusconi, G.	Tutti i tributi ¹⁰³

¹⁰¹ Prorogato per effetto della L. 24 dicembre 2003, n. 350 (S. Berlusconi, G. Tremonti - *legge Finanziaria per il 2004*).

		Tremonti) (Emersione di attività detenute all'estero)	
2004	T	D.L. 1° luglio 2009, n. 78, conv. L. 3 agosto 2009, n. 102, art. 13bis (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione di attività detenute all'estero</i>)	Tutti i tributi
2005	T	D.L. 1° luglio 2009, n. 78, conv. L. 3 agosto 2009, n. 102, art. 13bis (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione di attività detenute all'estero</i>)	Tutti i tributi
2006	T	D.L. 1° luglio 2009, n. 78, conv. L. 3 agosto 2009, n. 102, art. 13bis (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione di attività detenute all'estero</i>)	Tutti i tributi
2007	T	D.L. 1° luglio 2009, n. 78, conv. L. 3 agosto 2009, n. 102, art. 13bis (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione di attività detenute all'estero</i>)	Tutti i tributi
2008	T	D.L. 1° luglio 2009, n. 78, conv. L. 3 agosto 2009, n. 102, art. 13bis (S. Berlusconi, G. Tremonti) (<i>Emersione di attività detenute all'estero</i>)	Tutti i tributi

¹⁰² La L. 23 dicembre 2005, n. 266, (*legge Finanziaria per il 2006*), c. 499-506, nell'introdurre per lavoratori autonomi e piccoli imprenditori la programmazione fiscale concordata, concedeva, a chi aderiva, la possibilità di adeguare, ai fini Irpef, Ires e IRAP, i redditi del periodo 2003-2004 a quelli emersi dalle elaborazioni svolte dall'anagrafe ai fini della programmazione; non essendo entrata in funzione quest'ultima, anche la possibilità di regolarizzare i redditi è rimasta lettera morta.

¹⁰³ Cfr. nota 8. Il provvedimento non dovrebbe applicarsi all'IVA in conseguenza della sentenza della Corte di giustizia europea del 17.7.2008 (causa C-132/06), che ha escluso per gli Stati membri la possibilità di rinunciare, in via generale e indiscriminata, all'accertamento dell'imposta, stante la sua rilevanza comunitaria. Il Governo ha però, di fatto, sostenuto la compatibilità con i principi comunitari e quindi la validità della copertura dello scudo per l'IVA.

Allegato A3: Il contrasto di interessi

Una possibile
soluzione: il
contrasto di
interessi.

Negli ultimi anni, il “contrasto di interessi” è stato individuato come una delle principali soluzioni del problema dell’evasione fiscale nel nostro Paese: in ambito tributario, il contrasto di interessi fra due controparti di una transazione di mercato definisce il meccanismo mediante il quale la convenienza a evadere dell’una trova un ostacolo nella convenienza a rendere nota la transazione al fisco da parte dell’altra. Il contrasto di interessi si caratterizza nell’introduzione di particolari agevolazioni fiscali sotto forma di detrazioni/deduzioni dalle imposte sui redditi delle persone fisiche di alcune spese sostenute: riconoscendo al compratore la possibilità di portare in deduzione/detrazione dalle proprie imposte una parte consistente del valore del bene o servizio acquistato, si pongono i due soggetti coinvolti nella transazione economica in ‘conflitto’ rispetto alle rispettive convenienze fiscali e, per questa via, si induce il venditore/prestatore d’opera alla corretta certificazione fiscale della transazione mediante rilascio di scontrino, fattura o ricevuta fiscale.

Finalità delle
agevolazioni fiscali.

Nel tax design di un’imposta personale sul reddito le agevolazioni fiscali sono utilizzate per realizzare diverse finalità, quali la progressività e la personalizzazione dell’imposta, la discriminazione qualitativa dei redditi e l’incentivazione di particolari impieghi del reddito. In quest’ultimo caso, lo Stato si assume una parte dell’onere relativo a determinate spese meritorie.

Consentire indiscriminatamente la deduzione/detrazione di tutte le spese sostenute dai contribuenti significherebbe trasformare di fatto l’imposta personale sul reddito in una tassazione del solo risparmio.

In Italia, tuttavia, non mancano esempi di agevolazioni fiscali che consentono un beneficio commisurato alla spesa sostenuta (o a una parte di essa), con importi in termini di minor gettito, in alcuni casi anche rilevanti. Nella tabella seguente si riportano in maniera sintetica i dati delle dichiarazioni delle persone fisiche (anno d’imposta 2010), relativi all’ammontare delle detrazioni per oneri fruiti dai contribuenti:

Tabella A3.2
Detrazioni per oneri anno d’imposta 2010

Tipologia detrazione	Frequenze	Ammontare detrazione (milioni di euro)	Media detrazione (euro)
Spese recupero edilizio (36%/41%)	5.267.221	2.242,6	430
Spese riqualificazione energetica (55%)	1.052.369	1.349,4	1.280
Oneri con detrazione al 19% ¹⁰⁴	19.008.311	5.293,6	280
Oneri con detrazione al 20%	539.729	65,2	120
Canoni di locazione	714.524	136,0	190
Comparto sicurezza, difesa e soccorso	349.325	50,6	140

Fonte: elaborazioni Dipartimento delle Finanze su dati dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche per l’anno d’imposta 2010.

L’apparente semplicità dello strumento non deve tuttavia portare a facili conclusioni sulla sua efficacia. Il meccanismo del contrasto di interessi, infatti, viene sempre più

¹⁰⁴ In questa voce sono ricompresi: interessi mutui abitazione principale, spese sanitarie, assicurazioni sulla vita e contro gli infortuni, spese istruzione, spese funebri, spese attività sportive ragazzi.

spesso indicato come uno degli strumenti in grado di combattere l'evasione¹⁰⁵, sfruttando l'incentivo del consumatore a richiedere la certificazione dei corrispettivi, con un conseguente effetto di emersione di imponibile, e riflessi positivi in termini di maggiori imposte dirette ed indirette.

Il "modello" USA. I sostenitori del potenziamento del contrasto di interesse indicano spesso l'esempio delle modalità che trovano applicazione nel sistema fiscale statunitense, che agevolerebbe in dichiarazione tutte o gran parte delle spese sostenute dai cittadini, contribuendo, così, ad un incremento significativo della *tax compliance*.

In realtà, il sistema fiscale statunitense, peraltro articolato su più livelli di prelievo (federale, statale e locale), non presenta queste caratteristiche oltre al fatto che rilevanti differenze sussistono tra il nostro sistema di *welfare* e quello nordamericano (ad esempio in materia di assistenza sanitaria).

Non è infatti consentita la detrazione/deduzione di qualsiasi tipologia di spesa potendo il soggetto passivo optare – in ragione della propria convenienza – per uno dei seguenti regimi:

- *standard deduction* o deduzione forfetaria, stabilita in funzione dello status familiare del contribuente e di alcune condizioni personali (età, stato di salute, etc.);
- *itemized deduction*: deduzione analitica di singole spese documentate.

L'efficacia del contrasto di interessi.

La valutazione dell'efficacia di questo strumento, tuttavia, appare piuttosto complessa, riflettendo l'interazione di effetti di diverso segno, anche in relazione alle ipotesi comportamentali dei soggetti interessati, caratterizzate da elevata incertezza e dalle specifiche peculiarità di ciascun settore economico.

Uno dei fattori di efficacia: l'entità della detrazione concessa.

Considerando, infatti, per semplicità il solo vantaggio economico immediato che all'acquirente deriva dalla parziale detrazione delle spese, l'efficacia del "contrasto di interessi" rispetto all'emersione dipende dall'entità della detrazione concessa. Il meccanismo induce l'emersione solo se la detrazione concessa "assorbe" interamente il vantaggio collegato all'evasione. Diversamente, acquirente e venditore possono trovare conveniente mettersi d'accordo per non far emergere fiscalmente l'operazione: il venditore pratica uno sconto adeguato e non dichiara i profitti corrispondenti alla vendita, mentre il compratore non richiede la fattura, più che compensando la rinuncia alla detrazione con il risparmio dell'IVA e con lo "sconto". Proprio la consapevolezza dell'esistenza di uno spazio per accordi collusivi tra acquirenti e venditori ai danni del Fisco ha indotto il legislatore a condizionare la fruizione di alcune detrazioni largamente utilizzate al pagamento delle spese sostenute attraverso bonifico bancario. La tracciabilità dei pagamenti dei numerosi beneficiari di queste detrazioni facilita i controlli dell'Amministrazione finanziaria e dovrebbe, conseguentemente, rappresentare un deterrente all'evasione fiscale dei venditori.

¹⁰⁵ In merito, si evidenzia che tra le diverse modalità di evasione fiscale le principali determinano:

- sotto-dichiarazione del fatturato: in tale modalità, gli acquisti sono registrati correttamente a fronte di un volume d'affari dichiarato non corrispondente a quello effettivo;
- sovra-dichiarazione dei costi: in senso inverso alla modalità precedente, viene dichiarato un ammontare di costi (deducibili) superiore a quello reale, a fronte di una dichiarazione corretta delle vendite;
- occultamento dell'intera filiera produttiva: è il caso dei c.d. "evasori totali".

Il contrasto di interessi punta a far emergere ricavi non dichiarati e, pertanto, potrebbe essere utilizzato nel primo e nel terzo caso sopra rappresentato.

- I maggiori costi per l'A.F.. Ai fini dell'analisi costi/benefici derivanti dal contrasto d'interessi, occorre considerare anche i maggiori costi sostenuti dall'Amministrazione finanziaria, connessi all'aumento della platea di soggetti e di fattispecie da sottoporre a controllo.
- Perdita certa di gettito. Pur prescindendo dalla propensione ad evadere di ciascun operatore all'interno dei vari segmenti di mercato e dalle tante situazioni aleatorie da valutare, va precisato che ogni agevolazione introdotta per indurre il contrasto di interessi costituisce una perdita certa di gettito, sulle transazioni regolarmente certificate, in relazione alle quali le nuove agevolazioni determineranno una riduzione del gettito.
- Tale perdita di gettito (certa) per lo Stato potrebbe essere potenzialmente ridotta o anche interamente compensata nel solo caso in cui l'agevolazione fiscale generi una significativa emersione di base imponibile, con relativo recupero di imposte evase.
- Si ha quindi un confronto tra un effetto negativo certo (la perdita di gettito) a fronte di un effetto positivo soltanto potenziale (l'emersione di base imponibile evasa con conseguente recupero di gettito): tutto ciò aumenta l'aleatorietà dell'efficacia della misura.
- L'elasticità dell'evasione. Sull'emersione influisce, inoltre, l'entità della quota di mercato evasa che, ai margini, registrerebbe un cambiamento dei comportamenti degli operatori coinvolti, a seconda della motivazione del consumatore nel chiedere la certificazione dei corrispettivi, dell'entità del vantaggio fiscale che ne deriverebbe, e, infine, dell'incidenza di un insieme di fattori (propensione etica, condizioni di mercato, probabilità dei controlli, avversione al rischio, ecc.) che portano anche in assenza di agevolazioni una parte del mercato ad evadere e la parte residua a non evadere.
- In questo contesto, per ogni microsettore con scambi in nero, alcuni operatori continueranno ad evadere, con aggiustamenti di prezzo e redistribuzioni tra venditore ed acquirente; altri, invece, modificheranno le abitudini e scambieranno i beni o i servizi "in chiaro", con aumento del gettito. Emerge dunque un ulteriore parametro di valutazione: quale elasticità ha l'evasione di un settore rispetto ad una nuova agevolazione.
- Si consideri al riguardo il seguente esempio¹⁰⁶:
- gli operatori economici di uno specifico segmento di mercato dichiarano complessivamente ricavi per 1 milione di euro e, ipotizzando una redditività pari al 20%, una base imponibile per 200.000 euro (totale IRES: 55.000 euro);
 - la previsione, a favore della generalità dei contribuenti, di una detrazione pari al 19% delle spese sostenute (per semplicità, senza ipotizzare un tetto massimo o minimo) poniamo generi una significativa emersione del sommerso, ad esempio del 100%: il volume complessivo del fatturato del settore economico, dunque, ammonta a due milioni di euro (di cui uno "emerso");
 - a fronte di un tale incremento dei ricavi, si ipotizzano maggiori elementi negativi per "soli" 400.000 euro: si ritiene che i costi "fissi" aziendali (ammortamenti, personale, affitti, ecc.) siano stati interamente dedotti anche nell'anno precedente (nel nuovo anno "entrerebbero" in dichiarazione soltanto le spese "variabili", ad esempio l'acquisto di materie prime). La redditività del "nero", così, ammonterebbe al 60% (1 milione di ricavi – 400.000 di costi: maggiore base imponibile per 600.000 €);
 - complessivamente, quindi, saranno assoggettati a tassazione redditi per 800.000 euro (ai 200.000 dichiarati anche nell'anno precedente, si sommano i 600.000 di "nuova

¹⁰⁶ Per semplicità, gli effetti sono riferiti alle sole imposte sui redditi.

dichiarazione”), a cui corrispondono 220.000 euro di IRES (165.000 dei quali derivanti dall'emersione del “nero”);

- nonostante la convergenza di più previsioni ottimistiche, l'ammontare della maggiore imposta ottenuta (i citati 165.000 euro) risulta di gran lunga inferiore al gettito perso a causa della detrazione prevista per i cittadini (il 19% del complessivo importo delle fatture emesse – 2 milioni di euro –, per un valore pari a 380.000 €).

Peraltro, maggiore è la correttezza fiscale del settore di riferimento (e quindi minore la quota di “nero” che emerge), più alta sarà (in proporzione) la perdita certa di gettito, per effetto proprio dell'introduzione dell'agevolazione ispirata al criterio del contrasto.

L'incertezza dell'efficacia dei risultati è supportata da alcune evidenze empiriche: si riportano i dati sui ricavi dei contribuenti soggetti a studi di settore¹⁰⁷ appartenenti a settori interessati da agevolazioni di carattere fiscale, di recente introduzione.

Alcune evidenze empiriche.

In grassetto sono evidenziati i dati relativi all'anno d'imposta precedente l'introduzione dell'agevolazione fiscale:

Tabella A3.3

Riqualificazione energetica (detrazione 55%) – decorrenza anno d'imposta 2007

Fabbricazione di porte e finestre in legno

Periodo di imposta	Ricavi soggetti congrui (Euro)			Ricavi (variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)		
	Numero	Ammontare	Media	Numero	Ammontare	Media
2002	11.197	2.049.667.986	183.055,1			
2003	10.972	2.035.169.612	185.487,6	-2,0	-0,7	1,3
2004	10.670	2.158.037.102	202.252,8	-2,8	6,0	9,0
2005	10.459	2.242.367.966	214.396,0	-2,0	3,9	6,0
2006	10.331	2.375.601.790	229.948,9	-1,2	5,9	7,3
2007	10.814	2.584.133.447	238.961,9	4,7	8,8	3,9
2008	9.922	2.582.200.969	260.250,1	-8,2	-0,1	8,9
2009	9.646	2.383.179.353	247.064,0	-2,8	-7,7	-5,1
2010	9.342	2.349.524.866	251.501,3	-3,2	-1,4	1,8
Variazioni percentuali medie del periodo (2002-2010)				-2,1	1,8	4,7

Fonte: Sose

¹⁰⁷ In particolare i dati di riferimento ai ricavi dichiarati dai soggetti “congrui”. La riduzione del numero dei soggetti dopo il 2008 è spiegata anche dall'introduzione della normativa sui contribuenti minimi.

Tabella A3.4

Serramenti e fabbricanti di tende - da sole e tecniche

Periodo di imposta	Ricavi soggetti congrui (Euro)			Ricavi (variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)		
	Numero	Ammontare	Media	Numero	Ammontare	Media
2002	18.274	4.394.343.915	240.469,7			
2003	18.494	4.359.723.698	235.737,2	1,2	-0,8	-2,0
2004	18.621	4.542.845.071	243.963,5	0,7	4,2	3,5
2005	18.864	4.731.690.615	250.831,8	1,3	4,2	2,8
2006	19.186	5.223.814.847	272.272,2	1,7	10,4	8,5
2007	19.667	5.758.272.280	292.788,5	2,5	10,2	7,5
2008	19.210	5.921.853.952	308.269,3	-2,3	2,8	5,3
2009	19.102	5.349.315.935	280.039,6	-0,6	-9,7	-9,2
2010	18.853	5.370.829.427	284.879,3	-1,3	0,4	1,7
Variazioni percentuali medie del periodo (2002-2010)				0,4	2,8	2,3

Fonte: Sose

Tabella A3.5

Installazione di impianti elettrici e di impianti idraulico-sanitari -solo i ricavi per installazione di impianti di ventilazione e condizionamento

Periodo di imposta	Ricavi soggetti congrui (Euro)			Ricavi (variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)		
	Numero	Ammontare	Media	Numero	Ammontare	Media
2002	23.922	1.724.364.260	72.082,8			
2003	25.862	1.908.164.751	73.782,6	8,1	10,7	2,4
2004	27.755	1.980.595.580	71.360,0	7,3	3,8	-3,3
2005	28.590	2.002.654.987	70.047,4	3,0	1,1	-1,8
2006	30.095	2.140.559.840	71.126,8	5,3	6,9	1,5
2007	31.110	2.361.154.472	75.897,0	3,4	10,3	6,7
2008	30.600	2.341.297.785	76.513,0	-1,6	-0,8	0,8
2009	30.681	2.184.543.171	71.201,8	0,3	-6,7	-6,9
2010	30.809	2.239.351.582	72.685,0	0,4	2,5	2,1
Variazioni percentuali medie del periodo (2002-2010)				3,6	3,7	0,1

Fonte: Sose

Le tabelle evidenziano come, nei primi due anni successivi all'introduzione dell'agevolazione, si sia registrato un incremento dei ricavi dichiarati in valore assoluto, seguito da una successiva contrazione, peraltro dovuta in parte alla recente crisi economica.

In ogni caso, la valutazione dei maggiori ricavi dichiarati dopo il 2006 non può non tener conto anche del probabile effetto "incentivo" della norma¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Le spese sostenute negli anni 2007 e 2008 potevano essere detratte (al 55%) in soli tre anni (per cui si presume un maggiore effetto incentivante), mentre per quelle sostenute negli anni 2009 e 2010 è stata prevista una rateazione in cinque anni.

Tabella A3.6**Spese di ristrutturazione (36%)****Costruzioni - solo i ricavi per interventi di riqualificazione e recupero**

Periodo di imposta	Ricavi soggetti congrui (Euro)			Ricavi (variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)		
	Numero	Ammontare	Media	Numero	Ammontare	Media
2002	72.619	9.975.757.272	137.371,2			
2003	72.638	10.169.560.242	140.003,3	0,0	1,9	1,9
2004	76.086	10.869.420.195	142.857,0	4,7	6,9	2,0
2005	78.636	11.763.098.298	149.589,2	3,4	8,2	4,7
2006	81.516	12.524.971.222	153.650,5	3,7	6,5	2,7
2007	81.907	13.517.736.817	165.037,6	0,5	7,9	7,4
2008	81.182	13.669.016.044	168.375,0	-0,9	1,1	2,0
2009	81.283	12.675.163.838	155.938,7	0,1	-7,3	-7,4
2010	81.436	12.923.931.725	158.700,5	0,2	2,0	1,8
Variazioni percentuali medie del periodo (2002-2010)				1,5	3,7	1,9

Fonte: Sose

Le agevolazioni fiscali nel settore delle costruzioni sono state introdotte a partire dall'anno 1998. Pertanto, le variazioni dei ricavi riflettono sostanzialmente l'andamento del ciclo economico, con un incremento dei volumi fino al 2008 ed una successiva flessione per gli ultimi due anni presi in considerazione.

Tabella A3.7**Spese pratica sportiva ragazzi (20%)****Gestione di impianti sportivi**

Periodo di imposta	Ricavi soggetti congrui (Euro)			Ricavi (variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)		
	Numero	Ammontare	Media	Numero	Ammontare	Media
2002	4.172	521.278.312	124.946,9			
2003	4.590	608.088.624	132.481,2	10,0	16,7	6,0
2004	4.461	621.627.716	139.347,2	-2,8	2,2	5,2
2005	4.452	631.173.103	141.772,9	-0,2	1,5	1,7
2006	4.564	698.187.774	152.977,2	2,5	10,6	7,9
2007	4.675	748.422.024	160.090,3	2,4	7,2	4,6
2008	4.476	801.996.948	179.177,2	-4,3	7,2	11,9
2009	4.371	781.291.815	178.744,4	-2,3	-2,6	-0,2
2010	4.370	800.409.892	183.160,2	0,0	2,4	2,5
Variazioni percentuali medie del periodo (2002-2010)				0,6	6,7	5,8

Fonte: Sose

Per quanto riguarda la detrazione per le spese sostenute per attività sportiva dilettantistica nell'interesse dei ragazzi di età compresa tra 5 e 18 anni (il 20% delle spese sostenute con un limite massimo di 210 euro per ragazzo), si riportano i dati relativi ai ricavi dei gestori di impianti sportivi.

Anche in questo caso, successivamente all'introduzione dell'agevolazione, si registra nel 2009 una flessione, ancorché di minore entità. Il decremento del fatturato è causa di molteplici variabili, tra cui sicuramente la specifica congiuntura economica.

Contrasto di
interessi: uno
strumento utile ma
non risolutivo.

In definitiva, l'introduzione di agevolazioni finalizzate a realizzare un contrasto di interessi e, per questa via, a recuperare imponibile e gettito, sebbene potenzialmente utile, non appare uno strumento risolutivo, valido a prescindere dal contesto in cui viene proposto ed in grado di consentire l'efficace contrasto dell'evasione di massa.

A conferma di quanto detto, l'esperienza operativa ha dimostrato che, anche nei settori in cui il conflitto già esiste ed ottiene gli effetti voluti, l'evasione non scompare, sebbene il meccanismo agevoli l'efficacia dell'azione repressiva.

Negli ultimi anni, ad esempio, la Guardia di Finanza ha sviluppato piani di verifica su base progettuale, mirati nei confronti di imprese edili che avevano realizzato lavori di ristrutturazione del patrimonio edilizio ed interventi di risparmio energetico a favore di proprietari di appartamenti che avevano regolarmente pagato con bonifici i relativi corrispettivi ed avevano portato in detrazione la percentuale consentita di spese: all'esito delle attività ispettive, è stato scoperto che lavori di ristrutturazione per importi pari a 3,7 miliardi, sebbene fatturati e pagati con bonifico bancario, non sono stati poi dichiarati dalle imprese che li avevano eseguiti. Oltre 8.000 società ed imprese sono risultate aver omesso di presentare le dichiarazioni dei redditi ed aver impiegato più di 13.000 lavoratori in nero e/o irregolari.

Il conflitto di interessi non ha, quindi, scongiurato l'occultamento di ricavi, neanche in presenza di un evidente ed agevole monitoraggio da parte dell'Amministrazione finanziaria¹⁰⁹.

Deduzioni e detrazioni negli USA

Il sistema fiscale statunitense tassa le persone fisiche residenti (*individual income tax*) sulla base del principio del *worldwide income* per i redditi ovunque prodotti, all'interno della nazione e all'estero. Soltanto i non residenti sono tassati limitatamente ai redditi prodotti negli USA. Per arrivare a determinare il reddito imponibile esistono una serie di deduzioni fiscali: in particolare, il contribuente può scegliere fra due regimi di deduzioni:

- *standard deduction* (deduzione forfetaria): deduzione di ammontare fisso che dipende dal tipo di dichiarazione presentata (separata o congiunta con il coniuge), dallo status familiare del contribuente e da alcune condizioni personali (età, stato di salute, etc.).
- *itemized deductions* (deduzioni analitiche): in questo caso il contribuente può portare in deduzione singole spese documentate. Il "luogo comune" secondo cui negli USA sono deducibili pressoché tutte le spese effettuate da un contribuente, deriva probabilmente da questo tipo di deduzione ed in particolare dalla circostanza che è possibile dedurre dall'imposta sui redditi federale la *sales tax* (imposta generale sulle vendite) di pertinenza statale. Come si vedrà nelle righe seguenti, la deduzione della *sales tax* è però utilizzata di fatto da un numero piuttosto esiguo di contribuenti. Va tenuto inoltre conto che gli USA si caratterizzano per una forma di stato di tipo Federale, quindi profondamente differente rispetto all'Italia: da ciò consegue la possibilità di dedurre dalle imposte federali le imposte pagate a livello di stato sub-centrale.

¹⁰⁹ In un'ottica di maggiore deterrenza, peraltro, è stato introdotto, con il D.L. n. 78/2010, un obbligo di ritenuta a titolo d'acconto, posto a carico degli intermediari finanziari, da operare all'atto dell'accredito dei pagamenti relativi ai bonifici disposti dai contribuenti per beneficiare di oneri deducibili o per i quali spetta la detrazione d'imposta.

La scelta fra i due regimi (*standard deduction-itemized deductions*) avviene generalmente in base alla convenienza (ovvero quando le deduzioni analitiche sono maggiori della deduzione forfetaria). Vi sono poi situazioni in cui il contribuente è obbligato ad utilizzare le deduzioni analitiche, ovvero:

- contribuente sposato, che presenta la dichiarazione separata, e il coniuge presenta deduzioni analitiche;
- straniero non residente negli USA durante l'anno d'imposta;
- periodi d'imposta inferiori a 12 mesi.

La seguente tabella riporta l'ammontare della deduzione forfetaria, eccetto il caso del contribuente con più di 65 anni:

Single (o coniugato, nel caso di dichiarazione separata dei coniugi)	\$5,800
Coniugato (nel caso di dichiarazione congiunta) o vedovo con figlio a carico	\$11,600
Capo famiglia	\$8,500

Per ciò che riguarda invece i contribuenti con più di 65 anni, l'ammontare della deduzione forfetaria è il seguente:

Single	\$7,250
Coniugato (nel caso di dichiarazione congiunta) o vedovo con figlio a carico	\$12,750
Coniugato (nel caso di dichiarazione separata dei coniugi)	\$6,950
Capo famiglia	\$9,950

In base ai dati IRS (*Internal Revenue Service*) relativi all'anno di imposta 2008, due terzi dei contribuenti hanno optato per la deduzione standard, mentre un terzo ha optato per le deduzioni analitiche.

Nel caso in cui il contribuente non possa utilizzare la deduzione forfetaria, oppure risulti più conveniente il regime delle deduzioni analitiche, il contribuente ha la possibilità di portare in deduzione alcune spese, documentate, sostenute nell'anno d'imposta di riferimento. Molte di queste spese deducibili fanno riferimento a categorie di spese che, con tutte le limitazioni del caso, sono considerate deducibili (o detraibili) anche dall'ordinamento fiscale italiano:

- spese mediche e dentistiche: è possibile portare in detrazione soltanto la parte delle spese mediche che eccede il 7,5% del reddito lordo del contribuente;
- spese relative alla gestione del mutuo per l'acquisto della casa: tali spese sono interamente deducibili per mutui fino a 1.000.000 \$;
- spese per interessi: rientrano in questa categoria gli interessi pagati per i prestiti inerenti a spese per l'istruzione e per l'acquisto dell'abitazione principale o della seconda casa. Non sono invece deducibili gli interessi pagati per prestiti personali, come ad esempio per l'acquisto dell'auto per scopi privati, gli interessi inerenti a carta di credito o ad acquisti a rate, etc.;
- donazioni a scopo di beneficenza;
- spese per l'istruzione: il contribuente può portare in deduzione le spese inerenti all'istruzione e all'attività di aggiornamento professionale;
- spese sostenute dai lavoratori: alcune spese relative al trasporto locale sostenute dai lavoratori sono deducibili. Le spese sostenute dal lavoratore-pendolare per recarsi sul luogo di lavoro non sono comunque deducibili;
- auto aziendale: nel caso in cui il contribuente (anche lavoratore dipendente) utilizzi una vettura esclusivamente a scopi aziendali, può portare in deduzione (in più anni) il costo inerente alla vettura (compreso quello relativo all'utilizzo). Qualora invece utilizzi il mezzo sia per lavoro che per scopi privati, può portare in deduzione solo una parte di tale costo. Tale deduzione è riconosciuta, entro determinati limiti, anche ai lavoratori dipendenti.

Altre deduzioni ammesse sono invece tipiche dell'ordinamento fiscale statunitense:

- Imposte:
 - imposte sul reddito statali¹¹⁰, locali e pagate all'estero. Tale deduzione è utilizzata da circa 33 milioni di contribuenti (il 24% del totale) per un importo medio di circa 7.000 \$;
 - imposte sul patrimonio statali, locali e pagate all'estero;
 - imposte statali e locali sulle vendite¹¹¹: attualmente le imposte statali e locali sulle vendite sono deducibili solo se sostenute al 31 dicembre 2011; tale misura potrebbe essere prorogata anche per l'anno in corso. La deduzione relativa alla *sales tax* è utilizzata da circa 10 milioni di contribuenti (circa il 7% del totale) per un importo medio di circa 1.500 \$. Occorre tenere presente che tale deduzione è alternativa a quella relativa alla *State income tax* anche se va considerato che alcuni Stati non applicano le imposte sui redditi;

¹¹⁰ Si intendono le imposte introdotte dai singoli stati dell'unione, dal momento che negli USA vi è una doppia imposizione fiscale: a livello nazionale (federale) e a livello statale.

¹¹¹ Occorre sottolineare il fatto che negli USA non esiste un'imposta sul valore aggiunto (VAT), ma è presente un'imposta locale sulle vendite (*sales tax*) che si applica solo sugli acquirenti finali di un determinato bene o servizio. Le aliquote sono diverse a seconda dello Stato che la applica e vanno dall'1% all'8%.

➤ imposte sui veicoli a motore;

- spese di vario genere: sono deducibili soltanto le spese che eccedono il 2% del reddito lordo del contribuente. Sono in linea di massima spese sostenute da lavoratori dipendenti non rimborsate dal datore di lavoro;
- utilizzo dell'abitazione principale per l'attività di impresa o di lavoro autonomo. Nel caso in cui il contribuente sia un lavoratore autonomo o un imprenditore, il contribuente può portare in deduzione determinate spese relative all'utilizzo promiscuo della propria abitazione.
- spese relative agli immobili locati: sono ammesse in deduzione dal reddito totale che deriva dall'immobile locato tutte le spese, effettivamente sostenute, collegate all'immobile ed in particolare le spese per la manutenzione dall'immobile¹¹², per l'amministrazione dell'immobile, per la pubblicità necessaria alla ricerca del conduttore, per commissioni relative alla locazione, per imposte locali sugli immobili, per interessi sul mutuo relativo all'immobile, ecc.;
- spese per viaggi a scopo di lavoro.
- *business entertainment expenses* (spese di rappresentanza): il 50% delle spese relative a cibi e bevande e in generale per l'intrattenimento possono essere portate in deduzione;
- infortuni, calamità naturali e furti: sono deducibili le spese relative a infortuni, incidenti o furti relativi alla casa, al veicolo o agli oggetti del contribuente e dei suoi familiari. Non è possibile dedurre tali spese se il contribuente ha già beneficiato di un rimborso per questi fatti.

Oltre alle deduzioni dall'imponibile la normativa fiscale americana prevede una serie di detrazioni (*tax credits*) che vanno a diminuire l'imposta pagata dal contribuente. Pressoché tutte queste detrazioni si ritrovano in forma simile anche nell'ordinamento italiano, come quelle per i figli a carico oppure per le spese per i dispositivi a risparmio energetico, con l'eccezione di quelle ai punti a) (detrazione per l'acquisto dell'abitazione principale) ed e) (*saver's credit*) tipiche dell'ordinamento tributario statunitense.

Le principali detrazioni (*tax credits*) negli USA sono le seguenti:

- detrazione per l'acquisto dell'abitazione principale: La detrazione è pari al 10% del valore di acquisto della prima casa, fino ad un massimo di 7.500 \$, sia per i singoli che per le coppie sposate che presentano la dichiarazione congiunta;
- *earned income tax credit*: si tratta di una detrazione assimilabile alle nostre detrazioni per familiari a carico, che varia al variare del numero dei figli a carico; nel caso di incapacità il contribuente ha diritto ad un rimborso;
- detrazione per figli a carico: pari a 1.000 \$ per ogni figlio a carico;
- detrazione per le spese di istruzione: tale detrazione spetta per le spese d'istruzione per la scuola superiore, sostenute dal contribuente, per sé stesso, per il coniuge e per i figli;

¹¹² Qualora l'intervento di manutenzione apporti miglioramenti all'immobile tali da comportare l'aumento di valore capitale (nel caso cioè di interventi che vanno al di là di quanto è necessario per mantenere l'immobile in buone condizioni), le relative spese vengono considerate alla stregua di un *capital improvement* e, come tali, sono deducibili in un arco temporale pluriennale che corrisponde alla vita residua dell'immobile.

- *saver's credit*: detrazione introdotta allo scopo di incentivare il risparmio dei lavoratori dipendenti;
- *non-business energy property credit*: detrazione (fino a 1.500 \$) per la realizzazione di miglioramenti, all'interno delle abitazioni, volti a conseguire risparmio energetico (porte, finestre, isolamento termico, ecc.). La detrazione riguarda solo gli interventi effettuati a beneficio dell'abitazione principale;
- *residential energy efficient property credit*¹¹³: detrazione per l'installazione di dispositivi volti a conseguire risparmio energetico (pannelli solari, fotovoltaico, etc.). La detrazione è fissata al 30% del costo di acquisto e di installazione e spetta per l'intera spesa.

¹¹³ Nel caso in cui non sia stato possibile beneficiare delle detrazioni f) e g), è comunque possibile "utilizzare" i costi sostenuti per gli interventi di ristrutturazione dell'immobile per abbattere l'ammontare imponibile della plusvalenza che matura in occasione della vendita dell'immobile.

Allegato A4: La metodologia di calcolo per il gap IVA

Il *gap* IVA¹¹⁴ è stimato mediante una metodologia di tipo *top down*, confrontando le grandezze IVA potenziali con quelle dichiarate al fisco. Le prime sono ricavate rendendo coerenti i dati di Contabilità Nazionale con la normativa tributaria, le seconde impiegano i dati provenienti dalle dichiarazioni fiscali e dai flussi di finanza pubblica. Le informazioni su cui poggiano le elaborazioni possono essere provvisorie o parziali soprattutto rispetto alle ultime annualità; le stime, quindi, vengono revisionate a seguito di eventuali aggiornamenti dei dati sottostanti.

La stima dell'IVA potenziale si ottiene utilizzando i dati della Contabilità Nazionale relativi a consumi e investimenti (sia pubblici che privati). Tali dati sono depurati da tutte le transazioni che non rimangono incise dal tributo, ottenendo una base imponibile potenziale. Applicando a quest'ultima le corrispondenti aliquote di Legge si calcola il gettito "potenziale".

Tale gettito è messo a confronto con l'adempimento spontaneo dei contribuenti agli obblighi fiscali, ricostruito a partire dalle informazioni sul gettito IVA di competenza, ossia dall'imposta effettivamente generata dal sistema economico a seguito delle transazioni gravate dal tributo nel periodo di riferimento. Il gettito di competenza economica è ottenuto a partire dai flussi coinvolti nella gestione di cassa del tributo, evidenziati della Tabella A4.1. Nella prima colonna è indicata l'IVA lorda da adempimento spontaneo che rappresenta l'imposta dovuta versata all'Erario a seguito delle transazioni effettuate sul mercato nazionale e quelle derivanti dalle importazioni.

Il gettito IVA è al lordo delle rettifiche indotte dai rimborsi e dalle compensazioni. Tenendo conto di queste correzioni e dell'aggiustamento dovuto allo slittamento tra momento giuridico e quello economico dell'imposta, si giunge all'IVA di competenza economica (colonna 2)¹¹⁵.

Con il termine stock di crediti (colonna 3) si definisce l'ammontare di crediti da utilizzare nell'anno di imposta successivo a quello della dichiarazione, indicato dai contribuenti nell'apposita riga del quadro IVA. La variazione dello stock, quindi, misura il credito IVA che si è generato nell'anno al netto di quanto è stato richiesto in rimborso e compensazione. Per avere una rappresentazione dell'IVA effettiva di competenza (colonna 5), coerente con i criteri di contabilizzazione dei conti nazionali (utilizzati nel metodo *top down*), è necessario sottrarre all'IVA di competenza economica (colonna 2) la variazione dello stock (colonna 4).

¹¹⁴ Per approfondimenti si rimanda a D'Agosto et al. (2013).

¹¹⁵ La procedura è quella definita in sede comunitaria in accordo con il regolamento SEC95.

Tabella A4.1

Flussi che concorrono alla formazione del gettito IVA di competenza. Anni 1980-2012 (milioni di euro).

ANNI	IVA LORDA (1)	IVA DI COMPETENZA ECONOMICA (2)	STOCK CREDITI (3)	VARIAZIONE STOCK CREDITI (4)	IVA EFFETTIVA DI COMPETENZA (5)
2001	91 966	76 822	28 530	3 954	72 867
2002	95 515	79 648	31 788	3 258	76 390
2003	98 864	78 906	34 194	2 406	76 500
2004	101 710	81 282	37 530	3 336	77 946
2005	106 179	84 767	38 962	1 432	83 335
2006	115 477	91 244	44 451	5 489	85 755
2007	120 703	94 125	45 202	751	93 374
2008	119 472	92 281	44 246	-956	93 237
2009	111 094	84 649	37 978	-6 268	90 917
2010	115 506	95 184	38 884	906	94 278
2011	117 459	95 642	39 782	898	94 744
2012	115 228	92 610	36 880	-2 902	95 512

Fonte: elaborazioni dell'Agenzia delle Entrate

Dai flussi IVA si ottiene la base imponibile dichiarata dai contribuenti applicando una opportuna aliquota desunta dalle dichiarazioni fiscali.

La base potenziale si calcola, come già ricordato, utilizzando i dati di contabilità nazionale, che includono al loro interno l'economia sommersa.

Esistono due stime della base potenziale, a seconda dell'ipotesi che si formula sulle modalità di realizzazione dell'evasione IVA: con consenso, tra venditore ed acquirente, e senza consenso, ovvero il venditore fattura regolarmente all'acquirente e poi non versa l'IVA.

Sottraendo alle basi potenziali quella dichiarata si ottengono due misure della base imponibile sottratta agli obblighi di Legge (*gap* di base).

Per avere una misura più accurata dell'impatto che ha il *gap* sui flussi di finanza pubblica, lo stesso può essere misurato in termini di imposta. Applicando alla BIT le aliquote di Legge è possibile calcolare l'imposta potenziale generata dal sistema (IVAT). Sottraendo a quest'ultima l'IVAEC è agevole quantificare l'ammanto per le casse dello Stato, cioè l'IVA non versata (IVANV). Coerentemente con la base anche IVANV ha un limite inferiore ed uno superiore riflesso delle ipotesi che l'evasione avvenga con consenso o senza consenso. Rapportando IVANV ad IVAT si ottiene un indicatore di *compliance* relativo all'imposta. Per semplicità di lettura nel testo i dati del *gap* IVA illustrati sono la media dei valori con consenso e senza consenso.

Per l'IVA è possibile derivare una misura di quella parte di *gap* non direttamente ascrivibile alla componente intenzionale (evasione), ma riconducibile, principalmente, ad errori nell'interpretazione delle norme o a carenze di liquidità (contribuenti che dichiara di dover pagare l'imposta ma non effettuano il versamento). Tale informazione si desume dagli esiti dei controlli automatici, art. 54bis del D.P.R.633/72, i cui dati relativi agli ultimi anni disponibili (2003-2010) sono illustrati nella Figura A4.1. Attualmente non si dispongono di ulteriori approfondimenti, però è interessante osservare che il loro valore medio annuale è di circa 6 miliardi di euro. Se rapportiamo il