

ARRIVANO IN SOLDI:

I NUOVI INDEBITAMENTI PUBBLICI NELLE ECONOMIE DELL'EVASIONE FISCALE

di Fabio Di Vizio

- Introduzione: l'oggetto della ricerca. - 1. L'Italia 2020: lo "Stato impoverito" popolato di "cittadini ricchi". - 2. Il debito comune quale nuovo fattore unificante dell'UE. - 3. Il merito dei prenditori. Soldi a chi? Come sta andando. - 4. Le nuove spese ed i contribuenti nazionali: chi paga il conto? - 5. La ricchezza e la povertà ufficiale delle famiglie e delle imprese italiane. - 6. Il debito pubblico italiano: quanto è cresciuto e come potrebbe ridursi in un ciclo economico recessivo. - 7. La recente contrazione del gettito erariale in fase COVID ed il nuovo significato economico del contrasto all'evasione. - 8. I dati sull'evasione nazionale: premesse, economia non osservata, tax gap, propensione al tax gap. - 8.1 Premesse definitorie. - 8.2. Il sommerso economico. - 8.3. La stima dell'evasione. - 8.3.1. Il gap Irpef. - 8.3.2. Il gap Ires. - 8.3.3. Il gap IVA. - 9. Iniziative contro l'evasione in tema di imposte sui redditi e di IVA. - 10. Lo stato delle entrate statali prima della pandemia: l'accertamento e la riscossione. - 10.1. Il trend. - 10.2. L'attività di accertamento. - 10.2.1. I risultati. - 10.2.2. I numeri ed i risultati medi unitari. - 10.2.3. Controlli con attività esterna. - 10.2.4. Tipologie di contribuenti e Maggiore imposta accertata. - 10.2.5. Frequenza dei controlli sostanziali. - 10.2.6. Modalità di definizione. - 10.2.7 Strumenti e procedure. - 10.2.8 Omessi versamenti. 10.3. La riscossione: il tallone di Achille di un sistema in cui l'agente della riscossione gestisce il credito. - 10.3.1. Stralci, definizioni agevolate e rottamazioni. - 10.3.2. Una montagna di carichi da riscuotere non riscuotibili.

RELAZIONE AL SEMINARIO DI INSOLVENZ FEST 2020

DIALOGO TRA SERGIO RIZZO E FABIO DI VIZIO

SALA BIAGI BOLOGNA, 18 SETTEMBRE 2020

Introduzione: l'oggetto della ricerca.

Il sostegno pubblico a persone ed a imprese per reagire alla crisi economica conseguita all'emergenza sanitaria da Covid-19 ha aggravato la già sofferente condizione delle finanze pubbliche. Per rapidità di crescita ed imponenza dei numeri, il debito ed il deficit pubblico hanno assunto valori eccezionali nella storia recente del Paese, con prospettive di riassorbimento dilazionato, soggetto a variabili non pienamente governabili.

Il dibattito economico e politico si incentra sulla necessità di stimolare una crescita, già problematica in fase pre-pandemica, o comunque di sostenere accenni di ripresa economica, provvedendo ai bisogni di chi appare in difficoltà per ragioni collegate alla fase congiunturale.

Appaiono in ombra, invece, i temi di merito: le ragioni della crisi economica individuale, la sua autentica relazione causale con l'emergenza sanitaria, nonché l'equità nel contributo e la trasparenza nell'accesso ai benefici sostenuti, più o meno direttamente, con risorse pubbliche; per contro, essi torneranno centrali, con la recrudescenza tipica degli argomenti inspiegabilmente trascurati, quando si avrà evidenza che la manovra di sostegno ha

beneficiario anche soggetti immeritevoli, che dopo essersi nascosti ai doveri di contribuzione, non hanno impiegato neppure le sovvenzioni ricevute nella direzione auspicata.

Le politiche espansive fiscali e monetarie stanno limitando l'impatto della crisi sulle economie di diversi paesi, tramite l'espansione dei bilanci di governi, di banche centrali e di istituzioni finanziarie internazionali, con riflessi sulla condizione delle future generazioni. Ma chi pagherà il conto di questa manovra propagandata come gratuita o, al più, a spese di altri, siano le istituzioni europee, siano le istituzioni monetarie centrali o le banche? E chi realmente ne beneficerà?

Le domande interrogano sia l'organizzazione storica della solidarietà di fonte costituzionale nella raccolta di risorse pubbliche per sovvenire le spese sia la trasparenza della scelta dei beneficiari delle misure straordinarie. Si tratta di comprendere se sia possibile coordinare la serietà del sostegno con l'equità che dovrebbe implicare l'impiego di risorse pubbliche. Per evitarne la trasformazione in odiose nuove ragioni di disuguaglianza.

L'analisi di alcune dinamiche ricorrenti nella storia del governo del debito pubblico va premessa a quella dello stato effettivo del sistema delle entrate statali, con particolare riferimento alla parte riferibile alle entrate tributarie. In ogni caso, ogni seria politica di bilancio non dovrebbe poter prescindere - come, invece, si è costretti in parte a dover riconoscere - dalla considerazione delle seconde.

Si può anticipare che il deterioramento rispetto al disavanzo del 2019 (passato dal 1,6% del 2019 al 13% atteso a fine 2020 e, forse, in dimezzamento nel 2021) deriva dagli effetti quantitativi degli interventi di sostegno pubblico (circa 100 miliardi, pari a 6,2 punti di PIL stimato) volti a reagire alla situazione sanitaria e sostenere il PIL (stimato in flessione a fine anno in misura pari al 10,4 % e, forse, in espansione al 5,6% a fine 2021 ma, in ogni caso, inferiore di 5 punti alla fase pre-covid) per circa 2,5 percentuali; ma tale situazione è coerente anche con alcune tendenze di fondo del bilancio pubblico aggravate dal deterioramento congiunturale connesso alle misure di contenimento della diffusione del COVID-19 (*lockdown*).

La visione che si ricava non modifica il giudizio severo sul sistema tributario nazionale: controlli deboli e riscossioni inefficaci rivelano un'immagine dove non è l'equità né l'efficacia a governare le linee fondamentali dell'azione.

Una realtà dove solo alcuni pagano per tutti non per opzione solidaristica ma per inefficacia delle politiche di contrasto dell'evasione.

Una condizione alla quale il Paese sembra essersi, sconsolatamente, assuefatto.

- **1. L'Italia 2020: lo "Stato impoverito" popolato di "cittadini ricchi".**

Nel 2019 il risparmio gestito degli italiani è cresciuto sino a 2.280 miliardi¹ ed i depositi bancari si sono attestati attorno a 1.700 miliardi²; si tratta di importi, oggettivamente notevoli, di attività finanziarie che costituiscono porzione della ricchezza complessiva delle famiglie, pari a quasi 10.000 miliardi. Un vero primato nel panorama internazionale, scaturente, altresì, da un indebitamento basso, comune alle società non finanziarie.

¹ I valori monetari rendicontati in questa analisi si intendono in euro, salvo diversa specificazione.

² Secondo il rapporto "Il valore della diversità nelle scelte d'investimento prima e dopo il Covid-19", realizzato dal Censis in collaborazione con Assogestioni. il 68% degli italiani ha paura per la situazione economica familiare e a vincere la cautela, anche se le entrate del 71% dei percettori di reddito non sono state intaccate durante la fase più acuta dell'epidemia di coronavirus. Il 39% dei cittadini è riuscito a mettere da parte soldi nei tre mesi interessati la *lockdown* e la liquidità nei portafogli delle famiglie italiane è aumentata di 34,4 miliardi. Secondo il rapporto la metà non comprenderebbe titoli di Stato, il 52% guarda con interesse a strumenti finanziari di investimento responsabile.

Per contro, l'Istat certifica quasi 5 milioni di residenti indigenti (1,8 milioni di famiglie) e la Banca d'Italia annota un debito pubblico nazionale assai elevato³, finanziato emettendo titoli solo in minima parte detenuti dalle famiglie o comunque dagli investitori domestici non finanziari. Tutto questo, peraltro, in un mare di attività sommersa stimata attorno ai 200 miliardi con un'evasione tributaria e contributiva che supera i 100 miliardi.

Uno "Stato impoverito" abitato da "cittadini ricchi", si potrebbe dire, molti dei quali parchi sovventori delle finanze pubbliche⁴.

È questa l'immagine del nostro Paese, almeno allo stare di dati macroeconomici. Una raffigurazione sommaria, ma non del tutto ingenerosa anche approfondendo i parametri anticipati. Ad un debito pubblico salito a giugno 2020 sino alla ragguardevole cifra di 2.530 miliardi⁵, si contrappone una ricchezza netta⁶ delle famiglie italiane quasi quadrupla, pari a circa 9.700 miliardi di euro (circa il 545% del PIL domestico); prosperità che corrisponde a più di otto volte (8,4) il reddito lordo disponibile e quasi sei volte quello netto⁷. Nel gap fra patrimonio e reddito delle famiglie - uno dei principali indicatori di disuguaglianza sociale - l'Italia è primatista europea⁸ e tra i primi paesi al mondo. Per comprendere l'eccezionalità del dato basti dire che la ricchezza netta delle famiglie tedesche è poco più di 6 volte il loro reddito disponibile; in Francia e Regno Unito la proporzione è di poco superiore (7,9), ma robustamente sotto il dato italiano; il primato è conservato anche rispetto a grandi economie internazionali, quali Canada (attorno a 8 volte) e Stati Uniti (poco più di 7 volte)⁹.

Questo stato di cose genera diffidenze rispetto alla reale condizione economica italiana, in relazione alla concreta organizzazione del gettito erariale e della spesa pubblica nazionale. Non solo all'esterno, ma anche all'interno del nostro Paese. I dilemmi del pubblico e le virtù del privato stentano a trovare sintesi appaganti nelle politiche economiche nazionali.

Così, appare innegabile la realtà di un'elevata pressione fiscale nazionale, ormai pari a 42,2%¹⁰. È bene riflettere, peraltro, su come si perviene a tale risultato, perché il calcolo nasconde un'iniquità supplementare, tutta nazionale. La ricordata percentuale, infatti, identifica il rapporto tra la somma delle imposte dirette, indirette, delle imposte in conto capitale e dei contributi sociali ed il valore del prodotto interno lordo¹¹. La gravosità della pressione fiscale italiana si apprezza più che nel confronto con quella caratteristica dei Paesi

³ È la somma dei debiti contratti dalle amministrazioni pubbliche italiane.

⁴ ORIOLI, *Paradosso Italia, dove la ricchezza sembra povertà*, in Sole 24 ore, 23.12.2019.

⁵ Rilevazione Banca d'Italia consultabile al link https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2020-finanza-pubblica/statistiche_FPI_20200814.pdf.

⁶ Totale delle attività reali e delle attività finanziarie, al netto delle passività finanziarie.

⁷ Cfr. indagine congiunta tra l'ISTAT e la Banca d'Italia su "La ricchezza delle famiglie e delle società non finanziarie italiane", consultabile al link <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/ricchezza-famiglie-societa-non-fin/2017-ricchezza-famiglie-societa-non-fin/index.html>.

⁸ La ricchezza netta familiare italiana misurata in rapporto alla popolazione è risultata superiore agli altri paesi nel 2008 e nel 2009, negli anni successivi essa si è mantenuta su valori stabili, mentre in altri paesi è aumentata.

⁹ Secondo i dati dell'OCSE nel periodo il divario si è notevolmente ridotto. Negli ultimi anni l'indicatore è gradualmente sceso dal picco raggiunto nel 2013, con un andamento opposto a quello osservato per gli altri paesi. Il livello elevato di quest'indicatore nel confronto internazionale è amplificato dal ristagno ventennale dei redditi delle famiglie italiane. Se misurata in rapporto alla popolazione, in Italia la ricchezza netta familiare è risultata superiore agli altri paesi anche nel 2008 e nel 2009; negli anni successivi essa si è mantenuta su valori stabili, mentre negli altri paesi è aumentata. Alla fine del 2017 il valore della ricchezza *pro capite* delle famiglie italiane si è collocato leggermente al di sopra di quello delle famiglie tedesche.

¹⁰ In alcuni documenti del MEF la pressione fiscale per il 2017 è stimata al 41,6%.

¹¹ Il PIL è il valore monetario dei prodotti e servizi realizzati all'interno dello Stato dai residenti in un determinato arco di tempo, sia nel settore pubblico che in quello privato, ottenuto moltiplicando la quantità dei primi per il loro prezzo. In Italia, da rilevazioni ISTAT risulta che il PIL a prezzi di mercato con criterio di valutazione a prezzi correnti si attesta nel 2016 a 1.695 miliardi, nel 2017 a 1.723 miliardi e nel 2018 a 1.766 miliardi; in base all'aggregato valore aggiunto l'importo del PIL raggiunge i 1.522 miliardi nel 2016, i 1557 miliardi nel 2017 e i 1.584 miliardi nel 2018. L'aggregato imposte al netto dei contributi si attesta su 173 miliardi nel 2016, 178 miliardi nel 2017 e 181 miliardi nel 2018.

comparabili della nostra area economica¹², considerando la "distorsione" che consegue al metodo di calcolo del PIL (ovvero il denominatore della formula)¹³. Quest'ultimo include¹⁴ nella stima la cd. "economia non osservata", vale a dire l'insieme di attività economiche che sfuggono all'osservazione statistica diretta¹⁵. Nei rapporti elaborati dal MEF¹⁶ l'ammontare di questa componente raggiunge importi elevati, oscillanti tra 190 e 210 miliardi di euro, con un'incidenza sul Pil pari a circa 12 punti percentuali. Da tale base imponente derivano riflessi sulla quantificazione dell'evasione: in Italia mancano al gettito erariale effettivo una forbice compresa tra 80-110 miliardi di euro, qualcosa pari al 6,5% di Pil¹⁷. Poiché l'effettiva contribuzione tributaria, in valore assoluto, è calcolata anche in rapporto ad un imponente alimentato da ricchezza non sottoposta a prelievo, chi paga lo fa anche per favorire la produzione dell'altrui benessere. Così, anche dalla formula per calcolare la pressione fiscale i cittadini onesti dovrebbero trarre ragione di intima frustrazione: chi evade, dopo aver goduto di ricchezza, contribuendo alla voce che compare al denominatore, sparisce dal numeratore risparmiando le imposte dovute.

L'effetto "distorsivo" non si riduce al peso della contribuzione, circostanza di per sé non secondaria. L'accesso alle più parte delle prestazioni di sostegno sociale ed economico (si pensi al cd. reddito di cittadinanza¹⁸) è condizionato, anche, dall'ufficiale capacità contributiva del beneficiario della prestazione medesima. Per capire quanto tale criterio

¹² In Italia la pressione fiscale si colloca al di sotto di quella di paesi come la Francia (48,1%) e la Danimarca (47,2%), ma leggermente al di sopra della media dell'Eurozona. In quasi tutti i paesi, la pressione fiscale è aumentata negli ultimi decenni, con l'eccezione dell'Irlanda, ove è scesa dal 35% negli anni ottanta al 23%.

¹³ Tre sono le metodologie per calcolare il valore del PIL. Il *metodo della Spesa* esamina il PIL dal lato della domanda, ovvero dal punto di vista di chi acquista e paga un prezzo per il prodotto/servizio: il PIL è composto dai consumi (spesa delle famiglie in beni durevoli, beni di consumo e servizi), dagli investimenti (spesa delle imprese e delle famiglie in beni strumentali e immobili), dalla spesa pubblica (spesa dello Stato e amministrazioni pubbliche) e dalle esportazioni nette (differenza fra esportazioni e importazioni). Il *metodo del Valore Aggiunto* esamina il PIL dal lato di chi vende il prodotto/servizio, ovvero dell'offerta, e considera che per arrivare al punto conclusivo del processo produttivo (la vendita) sono state realizzate operazioni come l'acquisto di beni intermedi (materie prime, semilavorati) e fattori produttivi (lavoro e beni strumentali) che permettono a ogni passaggio di aggiungere valore: sommando tutti i valori aggiunti del passaggio produttivo si arriva allo stesso valore del PIL ottenuto con il metodo precedente. Il *metodo dei Redditi* si incentra sui fattori di produzione impiegati per arrivare al bene finale. Il lavoro e il capitale finanziario impiegato vengono remunerati con stipendi e profitti; a questi si sommano anche le tasse sulla produzione e l'IVA (una remunerazione per lo Stato a fronte dei servizi che garantisce), al netto dei contributi alla produzione. Recente è stata la scelta di aggiungere al computo anche il contributo dell'economia sommersa e dei redditi che essa genera. Dal settembre 2014, infatti, i dati di contabilità nazionale di ciascun Paese europeo devono includere i redditi derivanti dalle attività riconducibili al commercio di sostanze stupefacenti, all'esercizio della prostituzione e al contrabbando di sigarette e alcool. Nel caso italiano, poi, è escluso il contrabbando di alcool e il commercio internazionale di servizi di prostituzione, in quanto - nella definizione dell'Istat - non sono stati ritenuti significativi in termini di aggregati di contabilità.

¹⁴ L'inclusione nei Conti nazionali delle attività illegali discende dall'esigenza di definire il PIL come un sistema esaustivo di transazioni economiche. L'aggregato delle *attività illegali* è solo una delle componenti dell'*Economia Non direttamente Osservata* (NOE). Oltre ad esso, infatti, si considera l'*economia sommersa*, cioè l'attività di produzione di beni e servizi legali cui corrispondono forme di occultamento per ragioni di evasione fiscale e/o contributiva (sotto-fatturazione o lavoro nero) e l'*economia informale*, che riguarda attività legali su piccolissima scala prevalentemente basate su relazioni personali e familiari.

¹⁵ Le maggiori componenti di quest'ultima sono rappresentate dal sommerso economico (le attività legali volontariamente celate alle autorità fiscali) e l'economia illegale.

¹⁶ Cfr. www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/A6_-_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf. Il Decreto Legislativo 24 settembre 2015 n. 160, recante disposizioni in materia di 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), ha previsto che, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF), venga presentato un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

¹⁷ A questo dato va aggiunta l'evasione sui contributi per il lavoro autonomo e su alcune tasse relativamente più piccole. Ulteriori studi, che includono queste ultime, stimano una quota dell'evaso maggiore, pari circa a 130 miliardi, ovvero il 16% delle tasse che si sarebbero dovute pagare e l'8% del Pil del 2014.

¹⁸ Cfr. Decreto Legge 28/1/2019 n. 4 come convertito dalla legge 28/3/2019 n. 26.

selettivo – in sé onesto – possa finire per moltiplicare iniquità, è sufficiente ricordare che nel nostro Paese la quota di contribuenti che dichiarano più di 50 mila euro di reddito annuo e contribuisce per quasi il 40% dell'Irpef è stimata attorno al 5,3% (poco più di due milioni di cittadini); un ristrettissimo drappello (38mila contribuenti, pari allo 0,093%) guadagna ufficialmente più di 300mila euro all'anno e versa il 6% dell'Irpef; oltre 13 milioni di italiani non pagano tasse. L'evasione finisce per raddoppiare esponenzialmente la beffa in danno dei contribuenti onesti.

All'estero questa allocazione della ricchezza italiana nel settore delle famiglie e delle imprese private ingenera sospetti di opportunismo. Dinanzi alle condizioni del debito pubblico italiano, tornato ad aumentare in termini vorticosi in fase covid-19, gli altri Stati stentano ad accettare al buio mutualizzazioni in nome dei principi di solidarietà europea o interventi a sostegno dell'economia interna provata dalla emergenza sanitaria, senza condizionarli ad un piano di riforme capaci di ricondurre il debito a consistenze meno allarmanti. Se si fuoriesce da logiche di mera contesa nazionalistica, la domanda da porsi è se sia possibile dar davvero torto a chi nutre tali dubbi.

- 2. Il debito comune quale nuovo fattore unificante dell'UE.

L'Unione europea ha recentemente elaborato un quadro finanziario pluriennale che prevede 750 miliardi di euro per il *Recovery Fund*¹⁹ (o *Next generation EU*) e 540 miliardi di euro per il pacchetto d'emergenza Bei, Sure e Mes²⁰. È preventivata la messa in campo di risorse di importo straordinario volte a sostenere le economie colpite più duramente dalla pandemia²¹. L'inclusione del *Recovery Fund* nel bilancio UE ha aumentato la dimensione di quest'ultimo e mira a favorire il finanziamento di beni pubblici europei e di spese comuni fondamentali per la salute umana e ambientale, la ricerca e il progresso tecnologico; per la prima volta anche i conti dell'UE vanno in deficit con l'emissione sui mercati mondiali di titoli di un debito congiunto degli Stati membri. Dopo aver osservato con sospetto le politiche di debito degli Stati nazionali, anche la UE si è piegata ad un debito europeo. Non è privo di aspetti paradossali, in effetti, il fatto che l'unificazione economica europea dovrà passare proprio dal successo dell'accettazione di un debito comune, finanziato in parte dagli investitori ma in parte consistente anche dai contribuenti nazionali.

¹⁹ Secondo l'intesa raggiunta in esito al Consiglio europeo del 21 luglio 2020 l'ammontare del Fondo è composto da sussidi/contributi a fondo perduto (390 miliardi) e da prestiti (360 miliardi). Per l'Italia sono previsti tra il 2021 e il 2023 sussidi per 81,4 miliardi a titolo di trasferimenti (sussidi) e 127,4 miliardi a titolo di prestiti. L'Italia conterà su 65,4 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto: il 70% delle allocazioni delle risorse, cioè 44,724 miliardi, è riferito agli impegni per progetti 2021-2022, il resto, cioè 20,732 miliardi, è riferito agli impegni relativi al 2023. Il resto dei sussidi saranno canalizzati attraverso altri "pilastri" dell'operazione anticrisi tra cui *React Eu*, sviluppo rurale, *Just transition fund*. Il bilancio UE 2021-27 (con previsione di trasferimenti degli Stati membri per 1.074 miliardi e sconti per alcuni Paesi rispetto alla quota parametrata al Pil) fungerà da garanzia per l'emissione comune che finanzierà il *Recovery Fund*.

²⁰ Il Meccanismo Europeo di Stabilità è un'organizzazione intergovernativa europea, con sede in Lussemburgo, attiva dal luglio del 2012, quale evoluzione dei precedenti meccanismi FESF (Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria) e MESF (Meccanismo Europeo di Stabilità Finanziaria). Quale compito ha quello di fornire assistenza finanziaria ai Paesi dell'area euro che attraversano (o rischiano in modo concreto) gravi problemi di finanziamento; l'assistenza viene concessa solo se necessaria per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera area euro e dei membri del MES stesso. Gli strumenti a disposizione sono vari e spaziano dalla concessione di prestiti ai Paesi in difficoltà per consentire un aggiustamento macroeconomico fino al prestito per la ricapitalizzazione indiretta delle banche, agli acquisti di titoli sul mercato, alle linee di credito precauzionali ed alla ricapitalizzazione diretta.

²¹ Il Fondo Monetario Internazionale ha calcolato che sono stati annunciati interventi per circa 11 mila miliardi di dollari, equamente ripartiti tra maggiore spesa pubblica e minori entrate fiscali (5.400 miliardi) e misure a sostegno della liquidità. Nei Paesi del G20 le misure di bilancio ammontano ormai al 6% del Pil, in media, contro il 3% di aprile (cfr. *World Economic Outlook Update*, June 2020).

In Italia, come noto, persistono ampie resistenze politiche ad attivare il fondo Salva Stati, in ragione delle cd. condizionalità²² che l'attivazione dello strumento può determinare; piuttosto il dibattito comincia a vivacizzarsi sui meccanismi interni di "governo" del *Recovery Fund* e sul piano di misure alle quali destinare le nuove risorse, al quale dovrà essere corredato un piano nazionale di riforme soggetto alla valutazione degli organismi europei (la Commissione Ue, in primis) oltre che ad ulteriori interlocuzioni tra gli Stati membri. La consapevolezza di quanto sia azzardato restare troppo a lungo in una condizione arretrata nella predisposizione di tali piani ha spinto autorevoli voci istituzionali a richiamare i regolatori ed i decisori politici nazionali a sfruttare l'occasione imperdibile, assumendo decisioni che segneranno la sorte del Paese²³.

I decreti legge "Cura Italia" (n. 18/2020), "Liquidità" (23/2020) e "Rilancio" (34/2020) hanno progettato una forte azione di sostegno alle imprese ed all'economia, in forme anche indirette, quale l'imponente volume di prestiti assistiti da garanzia pubblica (SACE e Fondo centrale PMI)²⁴; il volume complessivo dei potenziali finanziamenti garantiti al Fondo centrale di garanzia PMI e da SACE si attesta sulla ragguardevole cifra di 310 miliardi. In particolare, per le misure dei decreti cura Italia e liquidità sono stati stanziati 34 miliardi per le garanzie di Sace e per il rifinanziamento del Fondo Pmi, mentre con il Decreto Rilancio sono stati destinati 12 miliardi di liquidità a Regioni ed enti locali per il pagamento dei debiti della P.A. nei confronti dei fornitori. Secondo la nota sulla congiuntura resa nota ad agosto 2020 dall'Ufficio parlamentare di bilancio l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dopo l'1,6 per cento del PIL registrato nel 2019 si collocherebbe intorno al 13 per cento, per poi quasi dimezzarsi nel 2021. La previsione sconta gli effetti finanziari di peggioramento del deficit derivanti dai decreti legge già approvati (DD.LL. 18, 23 e 34 del 2020) al loro valore facciale, pari a 75,3 miliardi per l'anno in corso e a 26,1 miliardi per il

²² La concessione dei prestiti presuppone che il Paese richiedente sottoscriva una lettera di intenti o un protocollo d'intesa (o *Memorandum of Understanding*), negoziato dal Paese interessato e dalla Commissione Europea a nome del MES. In genere vengono richieste riforme specifiche, mirate ad eliminare o quantomeno mitigare l'effetto dei punti deboli dell'economia del Paese richiedente. La prima linea di credito è chiamata PCCL (*Precautionary Conditioned Credit Line*): è accessibile a tutti i Paesi dell'area euro la cui situazione economica e finanziaria è fondamentalmente solida. I Paesi devono soddisfare alcuni criteri (il più noto dei quali è quello del rapporto debito/Pil che deve essere entro il 60%) oltre a impegnarsi nel rispetto del patto di stabilità e crescita e della procedura per i disavanzi eccessivi. Devono avere una storia di accesso ai mercati dei capitali a condizioni ragionevoli, un debito pubblico sostenibile e l'assenza di problemi di solvibilità bancaria. La seconda linea di credito è l'ECCL (*Enhanced Conditions Credit Line*): è accessibile a tutti i Paesi dell'area euro con una situazione economica e finanziaria in generale solida, che però non rispettano alcuni dei criteri di ammissibilità per l'accesso al PCCL, primo fra questi il rapporto debito/Pil sotto al 60% (all'ECCL accedono i Paesi con un rapporto debito/Pil superiore al 60%). Il Paese è tenuto ad adottare misure correttive per rientrare nei parametri non rispettati ed evitare eventuali difficoltà future per quanto riguarda l'accesso al finanziamento del mercato. Attualmente i Paesi che hanno un rapporto debito/Pil superiore al 60% sono Grecia, Italia, Portogallo, Belgio, Cipro, Francia, Spagna, Austria, Slovenia e Irlanda. La ristrutturazione del debito per i Paesi che chiedono di accedere ai programmi di sostegno è stata prevista per evitare che un Paese in difficoltà possa far ricorso all'aiuto del MES senza procedere ad alcun tipo di riforma o intervento strutturale: in pratica limitandosi a incassare il prestito senza tenere sotto controllo i conti pubblici, sapendo che un soggetto terzo (e comune) provvederà a saldare i creditori

²³ In tal senso i ripetuti moniti del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella (cfr. *Mattarella: «Recovery Fund occasione storica Risolvere nodi strutturali, no assalti a diligenza»*, Il Sole 24 ore, 5 agosto 2020).

²⁴ Per un quadro delle misure di sostegno si rimanda all'elencazione offertane sui sito del MEF: cfr. <https://www.mef.gov.it/covid-19/Le-misure-fiscali-adottate-dal-Governo/>; <https://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alle-imprese-e-alleconomia/>; <https://www.mef.gov.it/covid-19/Le-misure-del-Governo-a-sostegno-delle-famiglie-italiane/>; <https://www.mef.gov.it/covid-19/I-provvedimenti-del-Governo-a-sostegno-del-Lavoro/> (Cassa integrazione in deroga; Modifica di pagamenti di Cig in deroga; Fondo Integrazione Salariale; Indennità; ondo per il reddito di ultima istanza per tutti gli esclusi dall'indennizzo di 600 euro; Reddito di Emergenza; NASPI e DISCOLL; sovvenzioni al pagamento dei salari per evitare licenziamenti; Bonus per acquisto servizi di baby sitting; Incentivi e contributi per la sanificazione e sicurezza sul lavoro); <https://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alla-liquidita-delle-famiglie-e-delle-imprese/> (pagamento debiti della P.A.; moratoria sui prestiti; le garanzie di Sace; potenziamento del Fondo di Garanzia per le PMI; garanzia dello Stato a favore di CDP; incentivo alle imprese bancarie e industria; fondo di Solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa).

prossimo, cui si aggiungono i 25 miliardi per il 2020 e i 6,1 miliardi per il 2021 dovuti allo scostamento autorizzato. Nel complesso, in un periodo di due anni, oltre 133 miliardi complessivi di maggiori impegni finanziari. Nel 2020, il deterioramento rispetto al disavanzo dell'anno precedente sarebbe ascrivibile sostanzialmente in misura simile, da una parte, agli effetti quantitativi degli interventi (circa 100 miliardi, pari a 6,2 punti di PIL stimato dall'UPB) e, dall'altra, al combinarsi delle tendenze di fondo del bilancio pubblico con l'impatto sullo stesso del deterioramento congiunturale connesso alle misure di contenimento della diffusione del COVID-19 (*lockdown*).

- **3. Il merito dei prenditori. Soldi a chi? Come sta andando.**

Oltre a trasferimenti diretti, moratorie e sospensioni erariali, lo Stato ha assunto il ruolo di garante finale per un volume esteso di prestiti. Scorgendo le condizioni delle finanze pubbliche nazionali, i dati congiunturali del ciclo economico e delle entrate erariali, non sembra congetturale ritenere condizionato, in larga parte, all'effettiva erogazione di risorse europee il rilancio economico al quale mirano queste iniziative.

L'intensa sollecitazione alle banche a finanziare, assistendo con garanzia pubblica le sovvenzioni ex artt. 1 e 13 del D.L. liquidità, ha solo parzialmente *semplificato la valutazione del merito creditizio*. Nonostante non siano mancate letture differenti, gli intermediari si sono attestati sulla prudente e doverosa verifica del merito di credito del prenditore dei finanziamenti con garanzia pubblica. Per quanto risulti "spiacevole" ricordarlo in una fase economica così tormentata, l'erogazione di un prestito, secondo l'attuale legislazione, anche quella emergenziale, non corrisponde ad un diritto del cliente, ma ad una facoltà della banca, da esercitare attraverso un continuo coordinamento tra il fattore di rischio individuale del cliente e la situazione patrimoniale complessiva dell'istituto di credito²⁵. Al netto di apparenti semplificazioni evocate durante i lavori parlamentari ed in alcuni porzioni del disposto normativo²⁶, dunque, la *verifica del merito di credito non può avere esiti predeterminati, né svolgersi in termini apparenti*, con mero recepimento dell'attestazione del cliente circa la verità e la completezza dei dati aziendali forniti su richiesta dell'intermediario finanziario (art. 1-*bis*, comma 1, lett. b, D.L. 23/2020).

Oltre a ragioni di ordine tecnico, la cui trattazione è incompatibile con la presente sede, esiste una condivisibile ragione di fondo di questa opzione legislativa: la presenza di una garanzia pubblica dei finanziamenti. Il decreto liquidità confida sul ruolo degli istituti di credito quale componente fondamentale del sistema economico, facendo intenso affidamento sull'osservanza da parte degli stessi delle regole di sana e prudente gestione e dei parametri di tutela del risparmio amministrato. La valutazione del merito creditizio, in tal senso, ostacola l'eventualità di impiegare risorse pubbliche "a pioggia", senza prospettive ragionevoli di successo. Il merito creditizio, dunque, costituisce anche il filtro per "impegnare" risorse pubbliche per le operazioni meno "rischiose" e più proficue, riducendo l'impatto della manovra sul bilancio statale e sulle spalle di coloro che sono chiamati a contribuire alle spese pubbliche. L'intervento progettato dal D.L. liquidità è imperniato sull'affidabilità della garanzia pubblica per porzioni elevate²⁷ del credito erogato dai finanziatori istituzionali. Nel contesto di un mercato deteriorato, connotato da una caduta del PIL per evitare ulteriori contrazioni dell'attività dell'impresa creditizia, si offre uno strumento di sostegno alle imprese bancarie e finanziarie rappresentato dalla garanzia dello

²⁵ Il cliente al quale sia stato opposto un rifiuto nella concessione del credito avrà, piuttosto, il diritto di richiederne alla banca le motivazioni (cfr. decisione n. 6182/13 del Collegio di coordinamento dell'Arbitro Bancario Finanziario); sotto il profilo risarcitorio per i danni derivanti dalla violazione dell'obbligo di buona fede cfr. Cass. civ., Sez. 3, 08/10/2008, n. 24795, rv. 604819.

²⁶ Cfr. art. 13, comma 8, D.L. n. 23/2020 per gli *operatori di microcredito* iscritti nell'elenco di cui all'articolo 111 TUB, in possesso del requisito per la qualificazione come micro, piccola o media impresa e per le nuove imprese costituite o che hanno iniziato la propria attività non oltre tre anni prima della richiesta della garanzia del Fondo e non utilmente valutabili sulla base degli ultimi due bilanci approvati.

²⁷ La garanzia è totale per quelli di fascia più bassa ex art. 13, lett. m), D.L. n. 23/2020.

Stato. In effetti, «non sembra [...] azzardato affermare che le misure disposte nel decreto liquidità perseguono l'obiettivo di dare stabilità al sistema bancario»²⁸, consolidando un mercato diffuso e a rischio marginale, per la parte di credito non coperto dallo Stato. Si tratta, a ben vedere, di obiettivo secondario, volto a favorirne uno primario, costituito dal rafforzamento della domanda del credito, indispensabile per la ripresa economica. A ben considerare, il garante finale della manovra di sovvenzione è lo Stato²⁹; infatti, «sulle obbligazioni di SACE S.p.a. derivanti dalle garanzie disciplinate dai commi 1 e 1 bis, è accordata di diritto la garanzia dello Stato a prima richiesta e senza regresso» (art. 1, comma 5, D.L. 23/2020); garanzia «esplicita, incondizionata, irrevocabile». SACE S.p.a. svolge la funzione di garante più prossimo al sovvenzionato e può essere coinvolta, dal MEF, nell'escussione della garanzia e nel recupero dei crediti (attività che, a sua volta, può altresì delegare alle banche, alle istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e agli altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia). In tal modo, nei confronti del sovvenuto lo Stato potrà agire in regresso e il nuovo finanziamento potrà contribuire all'aumento dell'indebitamento complessivo³⁰.

Ma vi è in altro tema in cui il merito del prestatore può essere declinato, che non riguarda la sua capacità restitutoria, ma ulteriori profili soggettivi. **E' davvero equo sovvenire un imprenditore che, in precedenza, ha gravemente mancato a doveri di contribuzione erariale**, non necessariamente consumando reati, ma, ad esempio, illeciti tributari amministrativi, accumulando debiti ingenti senza contribuire alle risorse pubbliche ora impegnate nelle nuove spese pubbliche?

Per rispondere vanno ripercorse talune delle condizioni per il rilascio della garanzia pubblica da parte di SACE, delineate dall'art. 1, comma 2, del D.L. n.23/2020 e che riguardano le premesse soggettive, il profilo incrementativo dei nuovi finanziamenti ed i vincoli di impiego. Più in dettaglio, il rilascio della *garanzia è ammissibile se*: - al 31 dicembre 2019 l'impresa beneficiaria *non rientrava nella categoria delle imprese in difficoltà*³¹ e alla data del 29 febbraio 2020 *non risultava presente tra le esposizioni deteriorate* presso il sistema bancario, come *rilevabili* dal soggetto finanziatore (lett. *b*); [...] - *per nuovi finanziamenti concessi all'impresa successivamente all'entrata in vigore del decreto liquidità*, per capitale, interessi ed oneri accessori fino all'importo massimo garantito (lettera *g*); [...] - se finanziatore dimostra che *ad esito del rilascio del finanziamento coperto da garanzia l'ammontare complessivo delle esposizioni nei confronti del soggetto finanziato risulta superiore all'ammontare di esposizioni detenute alla data di entrata in vigore del D.L. liquidità*, corretto per le riduzioni delle esposizioni intervenute tra le due date in conseguenza del regolamento contrattuale stabilito tra le parti prima dell'entrata in vigore del decreto (lettera *m*); - se il finanziamento garantito viene destinato a sostenere *costi* del personale, dei canoni di locazione o di affitto di ramo d'azienda, investimenti o capitale circolante impiegati in stabilimenti produttivi e attività imprenditoriali che siano localizzati in Italia, come documentato e attestato dal rappresentante legale dell'impresa beneficiaria, e le medesime imprese devono impegnarsi a non delocalizzare le produzioni (lettera *n*); - il finanziamento di cui alla lettera *n*) deve essere altresì destinato, *in misura non superiore al 20 per cento dell'importo erogato, al*

²⁸ DOLMETTA, *Prospettive e problemi del credito pandemico coperto da garanzia statale*, in Rivista di Diritto bancario, Fasc. II, Sez. I, Aprile-Giugno 2020, 260.

²⁹ Per la copertura degli oneri derivanti dalle garanzie viene istituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione iniziale pari a 1.000 milioni di euro. Per la gestione del Fondo è autorizzata l'apertura di un apposito conto di tesoreria centrale, che, secondo quanto introdotto dalla Camera, è intestato a SACE S.p.A. Sul conto sono versate commissioni annuali di garanzia dovute dalle imprese a SACE incassate dalla stessa società, al netto dei costi di gestione sostenuti da questa, per le attività svolte ai sensi del presente articolo, salvo conguaglio all'esito dell'approvazione del bilancio (art. 1, comma 14).

³⁰ Così D'ATTORRE, *Disposizioni temporanee in materia di riduzione del capitale ed obblighi degli amministratori di società in crisi*, in Il Fallimento, 5/2020, 602.

³¹ Cfr. Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, del Regolamento (UE) n. 702/2014 del 25 giugno 2014 e del Regolamento (UE) n. 1388/2014 del 16 dicembre 2014.

pagamento di rate di finanziamenti, scadute o in scadenza nel periodo emergenziale ovvero dal 1° marzo 2020 al 31 dicembre 2020, per le quali il rimborso sia reso oggettivamente impossibile in conseguenza della diffusione dell'epidemia di COVID-19 o delle misure dirette alla prevenzione e al contenimento della stessa, a condizione che l'impossibilità oggettiva del rimborso sia attestata dal rappresentante legale dell'impresa beneficiaria ai sensi dell'articolo 47 d.p.r. n. 28 dicembre 2000, n. 445 (lettera n-bis).

L'art. 1-bis del D.L. n. 23/2020, introdotto in sede di conversione, ha previsto per le richieste di nuovi finanziamenti effettuati ai sensi dell'art. 1 cit. l'obbligo di integrarle con una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, ai sensi dell'art. 47 d.P.R. n. 445/2000, che il soggetto al quale è chiesto il finanziamento è tenuto a trasmettere tempestivamente alla SACE S.p.A. In virtù di tale dichiarazione sostitutiva il titolare o il legale rappresentante dell'impresa richiedente, sotto la propria responsabilità, è tenuto a dichiarare che: a) *l'attività d'impresa è stata **limitata o interrotta dall'emergenza** epidemiologica da COVID-19 o dagli effetti derivanti dalle misure di prevenzione e contenimento connesse alla medesima emergenza e che prima di tale emergenza sussisteva una situazione di continuità aziendale;* b) *i dati aziendali forniti su richiesta dell'intermediario finanziario sono **veritieri e completi**;* c) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera n), il finanziamento coperto dalla garanzia è richiesto per *sostenere costi del personale, investimenti o capitale circolante impiegati in stabilimenti produttivi e attività imprenditoriali che sono localizzati in Italia;* d) è consapevole che i *finanziamenti saranno accreditati esclusivamente sul conto corrente dedicato* i cui dati sono contestualmente indicati (e per la cui operatività è richiesta la specificazione, nella causale del pagamento, della locuzione: "Sostegno ai sensi del *decreto-legge n. 23 del 2020*"); e) il titolare o il legale rappresentante istante nonché i soggetti indicati all'*articolo 85, commi 1 e 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159*, non si trovano nelle **condizioni ostative previste dall'art. 67 d.lgs. n. 159 del 2011**; f) nei confronti del titolare o del legale rappresentante non è intervenuta condanna definitiva, negli ultimi cinque anni, per **reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione fiscale in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto** nei casi in cui sia stata applicata la pena accessoria di cui all'*articolo 12, comma 2, del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74*.

Secondo l'art. 1-bis, comma 5, D.L. n. 23/2020 «*fermi restando gli obblighi di segnalazione previsti dalla normativa antiriciclaggio, per la verifica degli elementi attestati dalla dichiarazione sostitutiva prevista dal presente articolo il soggetto che eroga il finanziamento non è tenuto a svolgere accertamenti ulteriori rispetto alla verifica formale di quanto dichiarato. Le disposizioni del presente comma si applicano anche alle dichiarazioni sostitutive allegate alle richieste di finanziamento e di garanzia effettuate ai sensi dell'articolo 13*».

In definitiva alla domanda introduttiva della parte dell'esposizione più immediata deve risponderci negativamente: il legislatore individua una ragione preclusiva per il rilascio della garanzia pubblica (e di riflesso per l'accesso ai finanziamenti agevolati) riferita espressamente solo al titolare o al legale rappresentante di imprese raggiunto da condanne penali qualificate³² o al quale applicato, con provvedimento definitivo, una delle misure di prevenzione personali previste dal libro I, titolo I, capo II del codice antimafia. Tutto il resto, passa, ivi compresi reati tributari diversi da quelli di frode più spiccata (art. 2, 3 e 8 d.lgs.

³² In particolare: - condanna definitiva, negli ultimi cinque anni, per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione fiscale in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto nei casi in cui sia stata applicata la pena accessoria di cui all'articolo 12, comma 2, del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, vale a dire (per taluno dei delitti previsti dagli articoli 2, 3 e 8 d.lgs. n. 7472000 importa altresì l'interdizione dai pubblici uffici per un periodo non inferiore ad un anno e non superiore a tre anni, salvo che ricorrano le circostanze previste dagli articoli 2, comma 3, e 8, comma 3); condanne con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del c.p.p. (reati di competenza delle DDA) nonché per i reati di cui all'articolo 640, secondo comma, n. 1), del codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico, e all'articolo 640-bis del codice penale, richiamate dall'ultimo comma dell'art. 67 d.lgs. n. 159/2011.

n. 74/2000) peraltro, di per sé, neppure non preclusivi sotto alcune di soglie di volumi di "fatture false". Si pensi alle dichiarazioni infedeli ex art. 4 d.l.gs. n. 74/2000, alle indebite compensazioni di imposte di rilievo penale ex art. 10 quater d.lgs. n. 74/2000, alle sottrazioni fraudolente al pagamento delle imposte ex art. 11 d.lgs. n. 74/2000. **E se non passa, per accedere ai prestiti agevolati, sarà sufficiente "cambiare il cavallo"**, con un titolare apparente diverso o il legale rappresentante prestanome; pratica non estranea all'esperienza di porzioni del mondo imprenditoriale quando si tratta di sfuggire alle conseguenze della responsabilità patrimoniale.

Rispetto alle domande di moratoria e al rilascio di garanzie pubbliche, la *Task Force*³³ costituita per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità adottate con il Decreto Legge 18/2020 e con il Decreto Legge 23/2020 ha diffuso in data 9 settembre 2020 un apposito **resoconto**.

Da tale documento emerge, in particolare, che al 28 agosto 2020 sono pervenute oltre **2,7 milioni di domande o comunicazioni di moratoria su prestiti, per 301 miliardi**. Si stima che, in termini di importi, circa il 94% delle domande o comunicazioni relative alle moratorie sia già stato accolto dalle banche, pur con differenze tra le varie misure; il 3% circa è stato sinora rigettato; la parte restante è in corso di esame. Più in dettaglio, le domande provenienti da società non finanziarie rappresentano il 43% del totale, a fronte di prestiti per 196 miliardi. Per quanto riguarda le PMI, le richieste ai sensi dell'art. 56 del DL 'Cura Italia' (quasi 1,3 milioni) hanno riguardato prestiti e linee di credito per oltre 158 miliardi, mentre le 51 mila adesioni alla moratoria promossa dall'ABI hanno riguardato oltre 13 miliardi di finanziamenti alle PMI. Le domande delle famiglie hanno riguardato prestiti per circa 95 miliardi di euro. Le banche hanno ricevuto circa 214 mila domande di sospensione delle rate del mutuo sulla prima casa (accesso al cd. Fondo Gasparrini), per un importo medio pari a circa 94 mila euro. Le moratorie dell'ABI e dell'Assofin rivolte alle famiglie hanno raccolto 470 mila adesioni, per circa 20 miliardi di prestiti.

Sulla base della rilevazione settimanale della Banca d'Italia, si stima che le richieste pervenute dagli intermediari per **l'accesso al Fondo di Garanzia per le PMI**, abbiano continuato a crescere nella settimana dal 21 al 28 agosto, superando 1,2 milioni, per un importo di finanziamenti di oltre 92 miliardi. Al 28 agosto è stato erogato oltre l'89% delle domande per prestiti interamente garantiti dal Fondo. Il Ministero dello Sviluppo Economico e Mediocredito Centrale segnalano che sono **complessivamente 1.051.256** le richieste di garanzie pervenute al Fondo di Garanzia nel periodo dal 17 marzo al 8 settembre 2020 per richiedere le garanzie ai finanziamenti in favore di imprese, artigiani, autonomi e professionisti, per un **importo complessivo di oltre 77,6 miliardi di euro**. In particolare, le domande arrivate e relative alle misure introdotte con i decreti 'Cura Italia' e 'Liquidità' sono 1.045.771, pari ad un importo di circa 76,9 miliardi di euro. Di queste, **oltre 870.648** sono riferite a **finanziamenti fino a 30.000 euro**, con percentuale di copertura al 100%, per un importo finanziato di circa **17,2 miliardi di euro** che, secondo quanto previsto dalla norma, possono essere erogati senza attendere l'esito definitivo dell'istruttoria da parte del Gestore. Al 9 settembre sono state accolte 1.035.058 operazioni, di cui 1.029.889 ai sensi dei D.l. 'Cura Italia' e 'Liquidità'.

Salgono a circa **13 miliardi di euro**, per un totale di 492 operazioni, i volumi complessivi delle garanzie nell'ambito di "**Garanzia Italia**", lo strumento di **SACE** per sostenere le imprese italiane colpite dall'emergenza Covid-19. Di questi, circa 6,7 miliardi di euro riguardano le prime tre operazioni garantite attraverso la procedura ordinaria prevista dal Decreto Liquidità, relativa ai finanziamenti in favore di imprese di grandi dimensioni, con oltre 5000 dipendenti in Italia o con un valore del fatturato superiore agli 1,5 miliardi di euro. Crescono inoltre a 6,3 miliardi di euro circa i volumi complessivi garantiti in procedura semplificata, a fronte di 489 richieste di garanzia gestite ed emesse tutte entro

³³ Composta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero dello Sviluppo Economico, dalla Banca d'Italia, dall'Associazione Bancaria Italiana, dal Mediocredito Centrale (MCC) e da Sace.

48 ore dalla ricezione attraverso la piattaforma digitale dedicata alla quale sono accreditate oltre 250 banche, istituti finanziari e società di factoring e leasing.

Il sostegno al reddito disponibile esercitato dall'espansione del bilancio pubblico dovrebbe contenere la flessione dei consumi delle famiglie a fine 2020 (-9,4%), al di sotto della contrazione attesa per il PIL.

- 4. Le nuove spese ed i contribuenti nazionali: chi paga il conto?

In un clima parzialmente rasserenato dall'eccezionale architettura euro-unitaria predisposta per favorire l'espansione della spesa pubblica nazionale, sembra tornata in ombra l'attenzione al funzionamento effettivo dei meccanismi nazionali posti a salvaguardia delle ordinarie entrate dello Stato.

Si tratta di una visione miope, poiché anche le risorse di fonte sovranazionale - siano trasferimenti o prestiti agevolati - oltre che sul sostegno dei mercati finanziari presso i quali verranno collocati i nuovi titoli di debito europeo, dovranno contare su trasferimenti degli Stati membri a favore del bilancio UE³⁴, senza i quali la straordinaria manovra di sostegno finanziario - differito e a fasi progressive - non potrà nutrire serie speranze di successo. A sovvenire, oltre agli investitori in titoli di debito pubblico europeo, saranno pur sempre i contribuenti degli Stati membri.

È quello che avviene già con il bilancio UE e con il fondo MES e che si appresta ad avvenire con il SURE³⁵. Nel 2018 il bilancio dell'Unione europea ha rappresentato il 2% della spesa pubblica totale dei Paesi membri e l'1% del PIL totale. Dalla relazione annuale della Corte dei conti in tema di rapporti finanziari con l'Unione europea e utilizzazione dei Fondi europei³⁶, emerge che in quell'anno i versamenti effettuati dagli Stati membri al bilancio dell'Unione europea a titolo di risorse proprie sono ammontati in totale a 142,4 miliardi, in aumento del 23,3% rispetto all'anno precedente³⁷; per contro, gli accreditamenti dell'Unione agli Stati membri si sono attestati su 121,9 miliardi³⁸. L'Italia, in particolare, ha versato all'Unione, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 17 miliardi (+23,1% rispetto all'anno precedente), secondo valore più alto dal 2012³⁹. Sul versante delle risorse

³⁴ Il bilancio europeo assicura il finanziamento delle politiche e dei programmi dell'Unione; esso viene approvato annualmente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione, nei limiti stabiliti dal Quadro Finanziario Pluriennale (QFP). Quest'ultimo è articolato in rubriche di spesa (che corrispondono ai settori d'intervento prioritari dell'Unione), per le quali sono previsti dei massimali annui non superabili. Una volta concordati i massimali del QFP, tale accordo implica anche l'impegno degli Stati membri ad adeguare le risorse alle necessità di bilancio, assicurando fondi sufficienti al suo finanziamento. Per l'Unione sinora era esclusa la possibilità di ricorrere al prestito come fonte di finanziamento (principio del pareggio, oggi riaffermato dall'art. 310 TFUE). Ai sensi dell'art. 311 TFUE, comma 2, "*Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie*". Con tale espressione si designano tre tipologie di fonti: le risorse proprie tradizionali (RPT), costituite dai contributi sulla produzione dello zucchero e dai dazi doganali sulle importazioni (detratta una ritenuta che rimane agli Stati membri per oneri di accertamento e riscossione); la risorsa costituita da un'aliquota dell'IVA (applicata ad una base imponibile determinata in modo uniforme tra gli Stati membri per correggerne il carattere potenzialmente regressivo); la risorsa costituita da un'aliquota del reddito nazionale lordo di ogni Paese membro, da determinarsi nel quadro della procedura di bilancio, tenuto conto di tutte le altre entrate. Quest'ultima risorsa (detta anche "complementare") è utilizzata come fonte residuale per riequilibrare il bilancio dell'UE in modo da rispettare il principio del pareggio. Nei fatti, tale fonte è di fatto divenuta di gran lunga la più importante, in termini di peso percentuale sul totale.

³⁵ *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*.

³⁶ Cfr. delibera n. 16/2019 della Sezione di Controllo per Gli Affari Comunitari e Internazionali della Corte dei Conti.

³⁷ Tale variazione percentuale è in controtendenza rispetto a quella rilevata nei due esercizi precedenti, nei quali si erano registrati valori in flessione, pari a -12,7% e -3,8%, rispettivamente fra il 2016 e il 2017 e fra il 2015 e il 2016. Complessivamente, tra il primo e l'ultimo anno del settennio 2012-2018 l'incremento percentuale delle somme versate a titolo di risorse proprie è stato del 10%.

³⁸ Netto incremento, rispetto al 2017 (+17,6%), che fa seguito alle diminuzioni rilevate nel biennio precedente.

³⁹ Nel 2018 anche per l'Italia ha assunto peso prevalente la risorsa basata sull'RNL (Reddito nazionale lordo) con 11,9 miliardi di trasferimenti, in aumento di 3,1 miliardi (+35%) rispetto al dato accertato per

destinate all'Italia, l'Unione ha accreditato complessivamente al nostro Paese la somma di 10,1 miliardi⁴⁰.

Il MES viene finanziato dai singoli Stati membri con ripartizione percentuale basata sulla loro importanza economica. La Germania contribuisce per il 27,1 %, seguita dalla Francia (20,3%) e dall'Italia (17,9%). La dotazione dei 700 miliardi di euro deriva dal finanziamento diretto da parte degli Stati per 80 miliardi di euro (l'Italia ha versato 14,3 miliardi, la Francia 20 e la Germania 27), mentre i restanti 620 miliardi possono essere raccolti sui mercati finanziari attraverso l'emissione di bond.

Per il SURE (una forma di cassa integrazione volta a ridurre drasticamente le conseguenze dell'emergenza sul piano occupazionale) i paesi membri dell'Unione verseranno garanzie proporzionate al PIL, fino a raggiungere una quota pari a 25 miliardi di euro complessivi. L'Ue emetterà bond, finanziandosi sui mercati fino a una potenza di fuoco di 100 miliardi di euro, ottenibili grazie alla leva finanziaria a fronte delle garanzie versate dagli Stati.

In definitiva, quasi nulla dei sostegni finanziari europei è indifferente per la condizione dei contribuenti degli stati membri.

Comprendere quale sarà il gettito delle entrate statali, anche alla luce della attuale condizione effettiva di soddisfacimento delle ragioni tributarie, dunque, dovrebbe costituire le premesse imprescindibili di qualsiasi seria politica di spesa pubblica.

Su tali aspetti, peraltro, incidono fattori molteplici. Il gettito erariale, ad esempio, è influenzato dal ciclo economico che, in fase covid, ha cominciato a mostrare i primi severi segni. Altri aspetti afferiscono all'endemica difficoltà del sistema tributario italiano di accertare e di riscuotere ciò che spetta all'erario; il sistema di contribuzione tributaria resta basato, in massima parte, sull'adempimento spontaneo, ancora lontano dai livelli di *compliance* degli Stati comparabili. A tali aspetti è dedicata la porzione più estesa di questa riflessione, da ambientare nel quadro macroeconomico più ampio.

il 2017; a ciò corrisponde un aumento di 6,4 punti percentuali in termini di incidenza relativa sul totale dei versamenti (da 63,7% a 70,1%). La risorsa basata sull'IVA è ammontata a 2,3 miliardi, evidenziando un incremento di 0,19 miliardi rispetto al precedente esercizio (+8,9%), che tuttavia non ne ha impedito una minore incidenza sul totale dei versamenti (passata dal 15,4% al 13,6%) a causa della rilevata espansione della risorsa basata sull'RNL. Le risorse proprie tradizionali hanno totalizzato 1,8 miliardi, registrando un decremento dell'1,2% rispetto al valore assoluto del precedente esercizio. Quanto all'onere finanziario sostenuto dall'Italia per contribuire alla correzione degli squilibri di bilancio del Regno Unito, il 2018 ha fatto registrare, rispetto al 2017, una diminuzione sia del valore assoluto (-19,6 milioni, pari a -2%), che dell'incidenza sul totale dei versamenti (dal 7,1% al 5,6%). In aggiunta alle risorse proprie, nel 2018 l'Italia ha contribuito, per circa 50 milioni, al finanziamento del Fondo dei rifugiati per la Turchia.

⁴⁰ Come si vede, la forbice tra contributi ed accrediti è significativa (17 miliardi a fronte di 10,1 miliardi). Il "saldo netto negativo" si accentua quindi sensibilmente. Ciò accade nonostante si registri un aumento sensibile degli accrediti (+6,5%) rispetto al precedente esercizio, in cui l'importo delle assegnazioni era pari a 9,5 miliardi in termini assoluti. Tale importo rappresenta una variazione in positivo dopo quelle in negativo verificatesi tra il 2013 ed il 2014 (-15,1%) e tra il 2015 e il 2016 (-6,3%); i restanti anni presentano incrementi, con punte anche notevoli: +14,8% nel 2013, +15,7% nel 2015. I Paesi che hanno mostrato i saldi netti negativi più elevati nel periodo 2012-2018 sono risultati, in ordine decrescente, la Germania, il Regno Unito, la Francia e l'Italia. I Paesi con i saldi positivi più rilevanti nel medesimo periodo sono invece, sempre in ordine decrescente, la Polonia, la Grecia, l'Ungheria, la Romania, la Repubblica ceca e il Portogallo. Secondo i dati di flusso esposti dalla Ragioneria generale dello Stato, il "totale dei movimenti finanziari" per l'Italia è pari a -6,9 miliardi (era negativo per 7,3 miliardi nel 2017 e per 4,7 miliardi nel 2016), mentre il risultato cumulato del settennio ammonta a - 42,4 miliardi. Tale risultato è più sfavorevole per il nostro Paese rispetto alla situazione che emerge dai dati della Commissione; del resto, non tutte le somme erogate a beneficiari italiani transitano per la tesoreria statale. Ne restano fuori, ad esempio, le risorse gestite direttamente dalla Commissione, o quelle della Cooperazione transfrontaliera (laddove l'Autorità di gestione, situata all'estero, effettua i pagamenti direttamente a beneficiari finali italiani), che pertanto presentano, nella registrazione dei flussi da parte della Ragioneria, importi inferiori a quelli contabilizzati dalla Commissione come accrediti in favore del nostro Paese.

- 5. La ricchezza e la povertà ufficiale delle famiglie e delle imprese italiane.

Le stime sulla ricchezza elaborate dall'Istat e dalla Banca d'Italia⁴¹ consentono una lettura integrata delle attività patrimoniali in possesso delle famiglie e delle società non finanziarie e della loro evoluzione nel tempo.

A fine 2017⁴² la **ricchezza netta delle famiglie italiane è stata pari a 9.743 miliardi**, 8 volte il loro reddito disponibile. In dettaglio:

| Tipologia di ricchezza | Valori in miliardi di euro |
|------------------------------|----------------------------|
| Attività non finanziarie (a) | 6.295 |
| Attività finanziarie (b) | 4.374 |
| Ricchezza lorda (a + b) | 10.669 |
| Passività finanziarie (c) | 926 |
| Ricchezza netta (a + b - c) | 9.743 |

La ricchezza netta delle **famiglie italiane**, misurata come somma delle attività reali (abitazioni, terreni, ecc.) e delle attività finanziarie (depositi, titoli, azioni, ecc.) al netto delle passività finanziarie (prestiti a breve termine, a medio e lungo termine, ecc.), è cresciuta rispetto al 2016⁴³. Le attività reali (6.295 miliardi) rappresentavano il 59%⁴⁴ della ricchezza lorda (totale delle attività) e le attività finanziarie (4.374 miliardi) il restante 41%, a fronte di 926 miliardi di passività finanziarie. Le abitazioni costituivano la principale forma di investimento delle famiglie e, con un valore di 5.246 miliardi, rappresentavano la metà della ricchezza lorda.

Nell'ordine, il 48% della ricchezza del totale delle famiglie è rappresentato dalla casa, il 12% dai depositi, il 9% dalle rendite delle azioni possedute, un altro 9% dalle riserve assicurative, il 6% da immobili residenziali, mentre tutte le altre voci incidono per meno del 5%. I terreni coltivati per esempio rappresentano mediamente il 3% della ricchezza delle famiglie italiane.

Il totale delle passività delle famiglie è stato pari a 926 miliardi di euro, un ammontare inferiore, in rapporto al reddito, rispetto agli altri paesi.

Le attività finanziarie hanno raggiunto 4.374 miliardi, in crescita rispetto all'anno precedente; la loro incidenza sulla ricchezza netta è risultata tuttavia inferiore a quella registrata in altre economie.

La ricchezza netta delle società non finanziarie italiane a fine 2017 è stata pari a 1.053 miliardi (poco più di un decimo della ricchezza delle famiglie)⁴⁵. Il totale delle

⁴¹ Cfr. Il rapporto "La ricchezza delle famiglie e delle società non finanziarie italiane 2005-2017" pubblicato in data 9 maggio 2019 dalla Banca d'Italia-Istat.

⁴² Ultima annualità per la quale si dispone di dati verificati.

⁴³ **Tra fine 2016 e fine 2017 la ricchezza netta valutata ai valori correnti è aumentata di 98 miliardi** (+1%), dopo aver registrato riduzioni nel triennio precedente. L'incremento riflette l'aumento delle attività finanziarie pari a 156 miliardi (+3,7%), che ha ampiamente compensato la riduzione di 45 miliardi (-0,7%) delle attività reali, in diminuzione dal 2012, e l'aumento delle passività finanziarie di 13 miliardi (+1,4%). La variazione delle attività finanziarie ha beneficiato dei guadagni in conto capitale, derivanti dalla dinamica positiva dei prezzi delle attività, specialmente degli strumenti azionari. Nel 2017 il contributo alla crescita delle attività finanziarie dei guadagni in conto capitale è stato pari al 2,6% mentre l'acquisizione di nuove attività finanziarie ha concorso per lo 1,1%.

⁴⁴ Nel 2017 per l'Italia il peso delle attività reali sulle attività complessive (59%) è risultato simile a quello di Francia e Germania (attorno al 58%) e superiore a quello di Regno Unito (47%), Canada (44%), Giappone (37% nel 2016) e Stati Uniti (33% nel 2016), confermando la rilevanza degli investimenti non finanziari, e soprattutto immobiliari.

⁴⁵ La ricchezza lorda delle imprese è cresciuta di 177 miliardi rispetto alla fine del 2016 (+3,7%), grazie all'aumento per 196 miliardi della componente finanziaria (+11,9%), che ha controbilanciato la contrazione delle attività reali (-0,6%), in diminuzione dal 2013. Tale contrazione è dipesa prevalentemente dalla

attività del settore ammontava a 4.943 miliardi di cui il 63% costituito da attività non finanziarie. La componente finanziaria, in crescita dal 2013, è stata pari a 1.840 miliardi. È diminuito, invece, il valore del patrimonio reale, rappresentato soprattutto da immobili non residenziali e impianti e macchinari⁴⁶. Il ricorso al finanziamento tramite titoli e prestiti è stato pari a 1.233 miliardi, un ammontare contenuto nel confronto internazionale. In particolare, alla fine del 2017 i debiti finanziari rapportati al valore delle attività non finanziarie ammontavano al 45% per le società non finanziarie italiane, un valore pressoché stabile dalla fine del 2005, che collocava le imprese italiane nel gruppo delle meno indebitate. Valori più elevati dei debiti in rapporto alle attività non finanziarie sono stati osservati nello stesso anno per le imprese canadesi e francesi (rispettivamente 88% e 82%), mentre l'indebitamento ha inciso in misura minore per le imprese tedesche (39%).

Recenti rilevazioni ISTAT⁴⁷ segnalano un calo⁴⁸ della **povertà assoluta**⁴⁹, che resta su livelli in generale ragguardevoli. Nel 2019 sono quasi 1,7 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta con una incidenza pari al 6,4% (7,0% nel 2018), per un numero complessivo di quasi 4,6 milioni di individui (7,7% del totale, 8,4% nel 2018)⁵⁰. Emerge una diversa percentuale in ragione delle aree territoriali: 8,6% al Sud, 5,8% al Centro e 4,5% al Nord. Nel 2019, la povertà assoluta in Italia colpisce 1 milione 137mila di minori (11,4% rispetto al 7,7% degli individui a livello nazionale; 12,6% nel 2018). L'incidenza varia dal 7,2% del Centro al 14,8% del Mezzogiorno. Elevata la povertà assoluta tra gli stranieri: gli individui stranieri in povertà assoluta sono quasi un milione e 400mila, con una incidenza pari al 26,9%, contro il 5,9% dei cittadini italiani.

Vivono in affitto quasi la metà delle famiglie povere. Le oltre 726mila famiglie povere in affitto rappresentano il 43,4% di tutte le famiglie povere, a fronte di una quota di famiglie in affitto del 18,4% sul totale delle famiglie residenti. Le famiglie affittuarie nel Mezzogiorno sono in povertà assoluta nel 18,9% dei casi a fronte del 14,4% nel Nord e dell'11,9% nel Centro. Tuttavia, tra le famiglie povere nel Centro e nel Nord quelle affittuarie sono quasi la metà del totale mentre nel Mezzogiorno sono il 36,1% e ciò in parte si spiega per una minore presenza di affittuari tra le famiglie residenti.

riduzione del valore degli immobili (-2,7%) compensata in parte dall'incremento di quello degli altri beni di capitale fisso, in particolare impianti e macchinari (+2%) e prodotti di proprietà intellettuale (+6,1%). Le passività finanziarie sono aumentate di 200 miliardi rispetto al 2016 (+5,4%), soprattutto per la variazione di azioni e altre partecipazioni (143 miliardi), in presenza di una dinamica ancora contenuta del credito.

⁴⁶ Di interesse il fatto per cui fondi propri delle società non finanziarie italiane, misurati come differenza tra le attività e i debiti, alla fine del 2017 sono stati pari al 327% del valore aggiunto del settore in valore leggermente più alto di quello registrato per le società tedesche. Per la Francia, il rapporto dei fondi propri sul valore aggiunto è strutturalmente più elevato rispetto agli altri paesi europei e alla fine del 2017 è stato pari al 721%.

⁴⁷ Cfr. documento consultabile al link https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf

⁴⁸ In particolare, nel Mezzogiorno la povertà familiare scende dal 10,0% all'8,6% e quella individuale dall'11,4% al 10,1%. Anche nel Centro la povertà degli individui residenti registra una riduzione significativa, dal 6,6% del 2018 al 5,6%. L'Istat riferisce il calo della povertà assoluta in gran parte al miglioramento, nel 2019, dei livelli di spesa delle famiglie meno abbienti (in una situazione di stasi dei consumi a livello nazionale); l'Istat rileva che l'andamento positivo si è verificato in concomitanza dell'introduzione del Reddito di cittadinanza (che ha sostituito il Reddito di inclusione) e ha interessato, nella seconda parte del 2019, oltre un milione di famiglie in difficoltà.

⁴⁹ Sono classificate *assolutamente povere* le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia rappresentata dalla spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi che, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche, vengono considerati essenziali per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. Le soglie di povertà assoluta rappresentano i valori rispetto ai quali si confronta la spesa per consumi di una famiglia al fine di classificarla assolutamente povera o non povera. Ad esempio, per un adulto (di 18-59 anni) che vive solo, la soglia di povertà è pari a 839,75 euro mensili se risiede in un'area metropolitana del Nord, a 754,26 euro se vive in un piccolo comune settentrionale, a 566,49 euro se risiede in un piccolo comune del Mezzogiorno. Nel Prospetto a pagina 12 del rapporto sulle statistiche dell'ISTAT sulla povertà anno 2019 sono riportati i valori delle soglie di povertà assoluta per il 2019.

⁵⁰ Dopo quattro anni di aumento, si riducono per la prima volta il numero e la quota di famiglie in povertà assoluta pur rimanendo su livelli molto superiori a quelli precedenti la crisi del 2008-2009.

Stabile il numero di famiglie in condizioni di povertà relativa⁵¹: nel 2019 sono poco meno di 3 milioni (11,4%) cui corrispondono 8,8 milioni di persone (14,7% del totale). Rispetto al 2018, la situazione è sostanzialmente stabile in tutte le ripartizioni: nel Nord l'incidenza si attesta a 6,8% con valori simili sia nel Nord-ovest sia nel Nord-est (rispettivamente 6,7% e 6,9%) mentre è pari a 21,1% nel Mezzogiorno.

- 6. Il debito pubblico italiano: quanto è cresciuto e come potrebbe ridursi in un ciclo economico recessivo.

Secondo la rilevazione della Banca d'Italia del 14 agosto 2020 il debito delle amministrazioni pubbliche italiane si è attestato, a giugno 2020, sull'importo di **2.530 miliardi**. Per valutarne la sostenibilità, parametro consueto è la definizione del **rapporto con il PIL**.

La consistenza del livello toccato dal debito pubblico a giugno 2020 emerge considerando che solo sei mesi prima, a fine 2019, il debito pubblico italiano non raggiungeva 2.410 miliardi; l'incremento mensile nel solo mese di giugno 2020 è stato pari a circa 20,6 miliardi; rispetto allo stesso mese dello scorso anno il debito pubblico è cresciuto di 86,63 miliardi. In soli tre mesi, dal marzo 2020 (inizio della pandemia) al giugno 2020, l'incremento è stato di quasi 100 miliardi. Volendo risalire a ritroso di poco, a fine 2018 il debito pubblico italiano era pari a poco meno di 2.381 miliardi, attestandosi sul 134,8% del PIL, soglia percentuale conservata anche nel 2019⁵². Ora recenti analisi del FMI prevedono il superamento della soglia del 160% a fine 2020. A giugno 2020, infatti, sono state riviste le previsioni già preoccupanti formulate ad aprile 2020 (155%) indicando come atteso il raggiungimento del **166% del Pil** (contro il 135% del 2019), con **deficit al 12,7%**⁵³.

Come noto il **deficit** (o disavanzo) pubblico è la differenza tra le uscite (la spesa pubblica in beni e servizi e gli interessi passivi sui prestiti dello Stato) e le entrate statali (imposte dirette, indirette e contributi). L'Italia negli utili anni ha registrato stabilmente un avanzo primario⁵⁴; il disavanzo, infatti, era riferibile agli interessi sul debito pubblico. Spesa per quest'ultima, peraltro, che aveva registrato un consistente abbassamento della percentuale (in rapporto al PIL) in ragione delle politiche di sostegno dei debiti sovrani realizzate dalla BCE.

⁵¹ Sono considerate *povere relative* le famiglie che hanno una spesa per consumi al di sotto di una soglia di povertà relativa convenzionale (linea di povertà). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore sono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

⁵² Nell'UE-27 il rapporto medio tra debito pubblico e PIL è sceso dal 79,6 % (fine del 2018) al 77,8 % (fine del 2019).

⁵³ Per la Germania è previsto un debito al 77% del Pil (dal 60% del 2019), per il Giappone al 268%, mentre gli Usa si attestano al 141% (dal 108%), con un *deficit* del 23,8% del Pil. Per l'Ufficio parlamentare di Bilancio (nota sulla congiuntura – agosto 2020) rapporto tra il debito pubblico e il PIL, dopo la stabilizzazione ottenuta nel 2019 al 134,8%, dovrebbe posizionarsi oltre il 160% nel 2020; l'aumento rispetto al 2019 sarebbe imputabile per oltre la metà alla flessione del PIL nominale, al denominatore. La stima dell'impatto sconta gli aumenti del fabbisogno ascrivibili ai decreti approvati, per 87 miliardi nel 2020, 26 miliardi nel 2021, cui si aggiungono quelli derivanti dallo scostamento autorizzato, pari a 32 miliardi nell'anno in corso e a 6,1 miliardi nel prossimo 2021. Così il rapporto tra il debito e il PIL si ridurrebbe, prevalentemente grazie alla crescita del prodotto, ma rimarrebbe comunque al di sopra del 160 per cento.

⁵⁴ Secondo dati FMI, considerando la differenza tra entrate e uscite dello Stato italiano in rapporto al Pil, al netto della spesa per interessi sul debito, tra il 1990 e il 2019 l'Italia ha fatto meglio degli altri grandi Paesi Ue e di quelli del G7, sorpassata solo da altri 10 Stati. Tenendo conto degli aggiustamenti per il ciclo economico, invece, il rapporto italiano tra entrate e uscite rispetto al Pil potenziale e al netto del peso del debito pubblico si è posizionato in media in quinta posizione, anche qui superando i grandi Paesi Ue a quelli del G7. In generale, dal 1990 al 2019 l'Italia ha registrato un avanzo primario in 26 anni su 30 e un avanzo primario corretto per il ciclo economico in 27 anni.

Nel **2017** la spesa pubblica in Italia ammontava a poco più di 840 miliardi, quasi il 49 % del Pil. La spesa primaria (ovverosia quella al netto degli interessi su debito pubblico) si attestava a 775 miliardi circa; per gli interessi sul debito pubblico si erano spesi circa 65 miliardi, pari al 3,8 per cento del Pil. La spesa per interessi è crollata dalla seconda metà degli anni novanta, da valori attorno all'11 per cento del Pil sino a circa il 5 per cento⁵⁵. La partecipazione dell'Italia alla moneta unica, infatti, ha importato riduzioni dell'inflazione e dei tassi di interesse. Negli ultimi anni la spesa per interessi è ulteriormente diminuita, principalmente per la politica iper espansiva della BCE. Per contro, negli ultimi 22 anni la spesa primaria è aumentata dal 40,5 per cento circa degli anni novanta al 45 per cento nel 2017.

La **gestione del disavanzo-avanzo primario** è tema all'origine dei più intensi contrasti tra le diverse visioni.

In molti paesi occidentali si è ritenuto che la crescita dell'economia potesse essere favorita da governi prodighi nella distribuzione di risorse pubbliche, realizzando politiche di spesa in deficit pubblico, da finanziare con nuovo debito. In realtà, dal disavanzo non derivano sempre maggiori consumi pubblici (compresi nella contabilità del Pil), non essendo pienamente preventivabile né governabile il meccanismo di moltiplicazione nel tempo degli effetti delle spese pubbliche. Né mancano Paesi in *surplus* che crescono: il caso più classico e significativo è stato rappresentato dagli Stati Uniti durante la presidenza Clinton.

Generale è la sottostima dei dati di esperienza ricollegati alle vicende del debito pubblico italiano, che non ha registrato solo progressivi aumenti, come si è propensi a credere, ma anche consistenti contrazioni, per diverse cause. La dinamica del debito pubblico italiano dopo la Seconda Guerra Mondiale, più in dettaglio, è scomponibile in diverse fasi⁵⁶.

La prima va **dal 1950 al 1968**, periodo nel quale la crescita economica è rimasta elevata, l'inflazione e i tassi d'interessi contenuti e la politica fiscale equilibrata: in questo periodo il debito pubblico è **passato dal 41% del 1961 al 33% del 1964** per poi risalire al 41% nel 1968.

Il periodo **dal 1968 agli inizi degli anni '80** è stato caratterizzato da una crescita ancora buona, ma da un'inflazione molto sostenuta a causa di svalutazioni e crisi petrolifere; i tassi reali sono rimasti negativi, per una politica monetaria permissiva. Ciò è derivato da un'elevata inflazione, ampiamente superiore al costo del debito, che ha anche eroso i risparmi delle famiglie. Nonostante un notevole aumento delle spese pubbliche (10 punti di PIL, di cui 4 per interessi) e una sostanziale stagnazione delle entrate, con conseguente deficit molto elevato (10% del PIL in media), il debito pubblico è aumentato moderatamente, passando dal 55% del 1973 al 60% del 1981.

Dagli anni '80, in concomitanza con l'inversione della politica monetaria americana, i tassi reali hanno iniziato a diventare fortemente positivi e gli effetti "benefici" dell'inflazione sul debito, in un contesto di tassi d'interesse elevati, sono spariti. Nonostante una buona crescita economica ed una spesa pubblica in netto incremento, l'aumento del debito pubblico (dal 60% del 1981 salito al 124% del 1994) è derivato anche della crescita significativa della spesa per interessi: i tassi, infatti, in media sono stati di 5 punti percentuali più alti dell'inflazione. A fronte di un mercato comunque in grado di assorbire l'offerta di titoli pubblici, i regolatori politici non hanno inteso contenere l'esplosione del debito pubblico. Politiche di deficit e una politica monetaria internazionale restrittiva hanno esercitato un'azione convergente verso la produzione di un'imponente spesa per interessi. Un circolo

⁵⁵ Dalla ricostruzione della Ragioneria Generale dello Stato sulla spesa pubblica emerge che fino al 1976 la quota per interessi era sostanzialmente stabile intorno al 5%, e comunque inferiore al 10%. Da tale data comincia a salire, fino a raggiungere un massimo del 24,5% nel 1993.

⁵⁶ Cfr. GUIDA-RISSO-VOLPI, *Il debito pubblico italiano: storia di un sasso diventato macigno Perché è cresciuto tanto e come fare ad abbatterlo*, Direzione Studi e Ricerche Intesa Sanpaolo, Ricerca per Investitori privati e PMI, 22.5.2020.

vizioso che dimostra come il debito possa crescere anche in periodi di forte espansione economica.

In particolare, l'aumento del debito pubblico nella sua dimensione più significativa è avvenuto a partire dagli anni '80 con tre sottoperiodi: - dal 1980 al 1994, quando il rapporto debito/PIL è raddoppiato passando dal 56,1% al 117,9%; - dal 1994 al 2007, quando il rapporto debito/PIL è sceso dal 117,9% al 104%; - dal 2007 al 2013, quando il rapporto debito/PIL è passato dal 104% al 133%, livello prossimo a quello pre-COVID19.

A partire dalla **seconda metà degli anni '90** si è determinato una combinazione estremamente favorevole per la riduzione del debito pubblico, per contrazione del deficit pubblico, passato dal 7,2% del 1995 all'1,8% del 1999 e, dopo una temporanea risalita, all'1,3% del 2007. La spesa è stata contenuta, in presenza di una buona crescita economica (seppur in rallentamento nella seconda metà degli anni '90), la spesa per interessi è diminuita, in buona parte per il calo dei tassi nominali e reali in vista della convergenza e dell'entrata nell'Unione Economica e Monetaria

Dal 2007 il principale fattore che ha determinato un aumento del debito è la riduzione della crescita in occasione delle due crisi finanziarie. Prima quella dei mutui *subprime* del 2008, che ha portato a una caduta del PIL in Italia del 5,2% nel 2009; poi quella del debito sovrano del 2011, che ha depresso il PIL del 2,4% nel 2012 e dell'1,7% nel 2013. Non a caso, gli aumenti più significativi del debito si sono registrati nel 2009 (di quasi 10 punti, dal 106,2% al 116,6% del PIL) e nel 2012-2013 (di 13 punti circa, dal 119,7% nel 2011 al 132,5% del 2013). Il principale motivo dell'aumento del disavanzo pubblico, e dunque del debito, sta nel **rallentamento delle entrate**, attribuibile prevalentemente al peggioramento della crescita economica. Le entrate totali si sono ridotte, infatti, dell'1,2% dal 2007 al 2009, quando il PIL è calato del 2,3% in termini nominali. Parimenti nel periodo 2011-2013, quando il debito/PIL è passato dal 119,7% al 132,5%, ma il deficit si è ridotto da 59,2 a 46 miliardi, la spesa totale è cresciuta in media di appena lo 0,7%, mentre le entrate sono aumentate del 5,9%. Le misure adottate dal Governo Monti per far fronte alla crisi del debito sovrano hanno determinato un miglioramento significativo dei conti pubblici ma anche una nuova fase recessiva con un calo del PIL nominale del 2,2% dal 2011 al 2013.

In definitiva, esaminando l'evoluzione del debito e la composizione della spesa, emerge un influsso ricorrente dei seguenti fattori sulla **crescita del debito pubblico italiano**: da un lato, il crescente ruolo dello Stato in economia; dall'altro, la spesa per interessi e la crescita, variabili "endogene" non perfettamente controllabili tramite azioni di politica economica.

La spesa per interessi è legata al costo del debito, a sua volta determinato dal costo di finanziamento dello Stato italiano nel mercato dei capitali; maggiore è la possibilità di controllare tale costo e contenerlo (sostenibilità dei conti pubblici, credibilità, ecc.), minore sarà il costo del debito e dunque la spesa per interessi. Parimenti rilevante è il ruolo della crescita, non perfettamente governabile dalle Autorità di politica economica. Come visto, tra le fasi di riduzione più recente del debito pubblico si segnalano quella dell'immediato dopo guerra e quella del periodo 1995-2004.

La prima riduzione significativa del debito, avvenuta dopo la Seconda Guerra Mondiale, è seguita ad un aumento del debito pubblico attestatosi dal 61% del 1927 al 118% del 1943, per la crisi economica derivante dalla deflazione, con forte calo del PIL nominale, ed esplosione del fabbisogno per le esigenze belliche. In questo caso il calo determinatosi nel 1947 (- 24% del PIL) è stato causato dall'esplosione dei prezzi con un'inflazione arrivata al 344,4% nel 1944 e al 1.574% (un aumento dei prezzi di 15 volte) dal 1943 al 1947. Un'ultima significativa, anche se non fortissima, riduzione del debito pubblico si è verificata dal 1995 al 2004, quando si è passati dal 119,4% al 105,1% del PIL. L'analisi dei dati evidenzia che, per raggiungere i requisiti per l'ingresso nell'Unione Monetaria nel 1999, vi è stata un'importante riduzione del deficit e del fabbisogno, a fronte di una crescita reale e nominale buona, anche se non esplosiva, soprattutto nella seconda metà degli anni '90. Ad

alimentare il contenimento della spesa è stata anche la riduzione del costo del debito per effetto della convergenza dei tassi d'interessi. Dunque, una combinazione di misure di austerità, crescita e contenimento del costo del debito ha contribuito alla riduzione del debito pubblico di circa 15 punti percentuali.

In sintesi, l'esperienza storica italiana evidenzia diversi modi di abbattere il debito pubblico, al di fuori della sua cancellazione: la **crescita**, l'**inflazione** e le **misure di austerità**. Ciascun metodo va letto alla luce delle condizioni storiche, economiche e sociali dei diversi periodi. Meno significativi gli effetti scaturenti dalla riduzione dello stock del debito⁵⁷.

La **sostenibilità** del debito pubblico è perseguibile, poi, oltre che con la sua riduzione, anche con la **redistribuzione dei creditori dello Stato**, privilegiando soggetti meno influenzabili dalle dinamiche di mercato, al fine di evitare oscillazioni finanziarie e vendite determinate dalla sfiducia; resta inteso che questa non costituisce soluzione ma contenimento del problema. Maggiore è la quota di debito in mano ad investitori privati domestici, tipicamente stabili nelle proprie scelte di portafoglio, minore dovrebbe essere la vulnerabilità del debito alle oscillazioni di mercato (cd. rischio volatilità). Il Tesoro italiano, con la strategia di emissioni sul 2020, aspira ad aumentare la quota di risparmio privato domestico investita direttamente in BTP, attualmente al 4% del totale del debito (con quota aggiuntiva intorno al 2% collocata presso altre istituzioni finanziarie, le quali detengono complessivamente il 22% del debito). La sostenibilità, dunque, è perseguita veicolando il risparmio italiano verso il debito pubblicistico⁵⁸; ciò potrebbe avvenire sfruttando l'ammontare rilevante di patrimonio mobiliare delle famiglie italiane (pari a circa 4.400 mld). Altri creditori che offrono garanzie di stabilità sono le banche centrali; la BCE, attraverso i due programmi di acquisto titoli, detiene già circa il 20% del debito italiano⁵⁹. Tale azione ha importato una "mutualizzazione di fatto" a livello europeo del debito pubblico italiano, operandone una sostanziale monetizzazione⁶⁰. Difficilmente le Banche centrali riverseranno sul mercato i titoli in precedenza acquistati, salvo che un'accelerazione esplosiva dei prezzi le induca a drenare ingente liquidità dal mercato; più plausibilmente deterranno un ammontare significativo di titoli di Stato per un lungo periodo di tempo, potenzialmente

⁵⁷ È la strada della vendita delle attività dello Stato e delle privatizzazioni, pure adottata nei decenni precedenti, ma difficilmente perseguibile nelle condizioni attuali, nelle quali il rapporto debito/PIL può ridursi gradualmente rispettando i target di bilancio, con una politica fiscale che presuppone investimenti pubblici per la crescita.

⁵⁸ Se la quota raggiungesse, ad esempio, il 20%, l'aumento di debito in mano a investitori privati sarebbe pari a circa 330 mld di euro (ai dati di marzo 2020).

⁵⁹ Secondo i dati della Banca d'Italia relativi al 2019 il debito pubblico italiano è detenuto dalle Banche Centrali (BCE e Bankitalia) per il 20%, dalle banche e dalle altre istituzioni finanziarie per il 45%, dagli investitori esteri per il 30%, dalle famiglie e imprese italiane per meno del 6%. L'ammontare complessivo di debito sovrano acquistabile nell'ambito dei programmi BCE supera i mille miliardi di euro. Nell'ultima riunione del Consiglio direttivo, il 16 luglio, la BCE ha confermato i tassi di riferimento per il rifinanziamento, principale e marginale, nonché per i depositi (rispettivamente allo 0,00, 0,25 e -0,50 per cento). Nella stessa riunione è anche stato ribadito il proseguimento del Programma di acquisto per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP) con una dotazione finanziaria totale di 1.350 miliardi di euro. Tali acquisti rafforzano l'orientamento espansivo della politica monetaria, contribuendo a compensare la pressione verso il basso dell'inflazione. Inoltre, è stato confermato il proseguimento del programma di acquisto di attività (*Asset Purchase Programme*, APP) a un ritmo mensile di 20 miliardi di euro sino alla fine dell'anno.

⁶⁰ Nella definizione più stretta la monetizzazione del debito avviene quando la Banca centrale finanzia il debito dello Stato attraverso la creazione di base monetaria. Ciò accadeva in passato anche in Italia fino al "divorzio" tra la Banca d'Italia e il Tesoro (nel 1981). Inoltre, anche la definizione di monetizzazione assume un carattere improprio, se si considera il caso della Banca del Giappone, che possiede l'equivalente di circa 4.000 mld di euro di titoli di Stato giapponesi. Pensare che le Banche centrali possano riversare sul mercato i titoli che hanno precedentemente acquistato è irrealistico, salvo intervenga un'accelerazione esplosiva dei prezzi che possa indurre le autorità monetarie a drenare ingente liquidità dal mercato. È più ragionevole ritenere che le Banche centrali deterranno un ammontare significativo di titoli di Stato per un lungo periodo di tempo, potenzialmente indefinito, realizzando una "monetizzazione spuria", visto che il pagamento degli interessi sul debito finisce per costituire una partita di giro.

indefinito, realizzando una "monetizzazione spuria"; il pagamento degli interessi sul debito, infatti, è sostanzialmente una partita di giro.

Venendo alle **strategie di riduzione del debito pubblico**, difficilmente praticabile appare attualmente la strada dell'inflazione per ridurre il debito pubblico, in quanto variabile poco controllabile. Un aumento dell'inflazione determina un aumento del PIL nominale rispetto al quale viene misurato il debito pubblico; in generale un'inflazione alta, in presenza di "illusione monetaria" e senza indicizzazione, favorisce i debitori poiché riduce il valore reale del debito⁶¹. Sennonché dopo l'abolizione della cd. "scala mobile" e l'ingresso dell'Italia nella moneta unica nel 1999 (per vero già in fase di convergenza), un aumento significativo dell'inflazione è stato precluso e solo saltuariamente determinato dalla dinamica del prezzo del petrolio. Un aumento dell'inflazione tale da influire significativamente sulla riduzione del debito pubblico sarebbe oggi possibile solo in presenza di un'uscita dell'Italia dall'euro, per la conseguente svalutazione; con quanto ne consegue per la stabilità del nostro Paese.

La **riduzione** del debito attraverso avanzi primari costanti nel tempo (ossia aumentando le tasse e/o tagliando le spese) è stata eletta dall'Unione Europea a punto-cardine del *Fiscal Compact*; per contro, nel breve periodo, di fronte alla necessità di sostenere un sistema economico in fase di recessione pesante, appaiono impraticabili sia un aumento delle imposte (posti i livelli nazionali di pressione fiscale già elevati) sia una riduzione delle spese pubbliche (politica contraddetta dalle iniziative europee e interne già assunte per sostenere famiglie ed imprese).

Ad emergenza terminata, privilegiando un approccio basato sulla gestione del **saldo primario**, secondo alcuni economisti⁶² l'austerità dovrebbe orientarsi sulla riduzione della spesa pubblica, in quanto meno costosa in termini di crescita e più efficace nella stabilizzazione del rapporto debito/PIL, rispetto all'austerità basata sull'aumento delle entrate del settore pubblico⁶³.

Altra ricetta è la **riduzione del tasso d'interesse medio sullo stock di debito pubblico**, pure condizionata da fattori interconnessi, tra cui la sostenibilità del debito pubblico stesso⁶⁴. È l'ipotesi di emissione di eurobond a scadenza di 50 o 100 anni o addirittura di obbligazioni perpetue. Ogni Paese emetterebbe le proprie obbligazioni e la garanzia comune deriverebbe dalla capacità fiscale congiunta degli Stati che partecipano all'emissione, con un *rating* comune elevato, un costo (il tasso d'interesse) unico e mantenuto molto basso anche dal supporto della BCE, con il rischio di insolvenza limitato all'improbabile ipotesi che i Paesi decidessero di non rispettare l'accordo iniziale. Un tasso di interesse dello 0,5%, ad esempio, per finanziare un debito pari al 10 per cento del PIL costerebbe solo lo 0,05% del PIL ogni anno, una somma marginale; inoltre la scadenza di questo debito addizionale sarebbe molto lunga, permettendo ai Paesi altamente indebitati di non veder crescere il rischio di una crisi per il rifinanziamento del proprio debito.

Altre opzioni si incentrano sull'**aumento della crescita reale**. Non tanto stimoli alla crescita congiunturale (con manovre fiscali espansive peggiorative dell'avanzo primario) ma azioni e riforme strutturali che agiscano sulla crescita potenziale di lungo periodo. Si pensi al blocco della spesa corrente, al **recupero progressivo ma strutturale di una quota**

⁶¹ Dopo la Seconda Guerra Mondiale fu proprio l'*iper-inflazione* a determinare una forte discesa del rapporto debito/PIL. Anche negli Anni '70 l'inflazione da petrolio ha contribuito a contenere il debito in una prima fase, così come le svalutazioni che si traducevano in aumenti dei prezzi dei beni importati.

⁶² GIAVAZZI-ALESINA-FAVERO, *Austerità, Quando funziona e quando no*, Rizzoli, 2019.

⁶³ I piani di riduzione del deficit fondati sui tagli di spesa si ritengono avere in media un piccolo effetto di contrazione sulla crescita ed efficaci nel contenere la dinamica del debito. L'effetto dell'aumento della tassazione è generalmente considerato negativo rispetto alla crescita e non stabilizza il rapporto debito/PIL. I tagli di spesa sembrano aumentare la fiducia delle imprese e dei consumatori (dando un segnale di riduzione della dimensione del settore pubblico e dunque della minore necessità di rialzi futuri delle imposte), mentre un aumento delle entrate, senza contemporaneo contenimento della crescita della spesa, appare insufficiente a stabilizzare il debito in maniera duratura e finisce per aumentare l'incertezza.

⁶⁴ GIAVAZZI-TABELLINI, *Eurobond perpetui contro il Covid-19*, La Voce.info, 27 marzo 2020

dell'evasione fiscale, ad un congruo volume di investimenti per lo sviluppo, per l'ambiente, per le energie rinnovabili, per la salute e per la ricerca⁶⁵, da attuare per lo più con i fondi europei del *Recovery Fund* e gestiti nell'ambito del bilancio europeo, accresciuto anche con nuove risorse proprie⁶⁶.

La crescita economica identifica la modalità più "morbida" di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL poiché agisce sul denominatore. Sennonché non è pienamente controllabile da azioni di politica economica e, nel caso di azioni di stimolo fiscale, attraverso un ampliamento del deficit, non è garantita una riduzione del debito poiché l'effetto moltiplicativo è generalmente contenuto⁶⁷. Fanno eccezione gli investimenti pubblici che determinano un incremento strutturale della produttività e, dunque, col tempo, un effetto moltiplicativo favorevole sulla crescita economica. Se le risorse fossero totalmente o parzialmente europee, l'effetto favorevole sarebbe ampliato dall'assenza di un onere (almeno totale) sui conti pubblici del nostro Paese.

- 7. La recente contrazione del gettito erariale in fase COVID ed un nuovo ruolo economico del contrasto all'evasione.

L'opzione verso **politiche orientate alla crescita** sembra quella acquisita a livello europeo e registra una sostanziale unanimità di consensi politici, al netto delle diverse visioni sugli strumenti che dovrebbero declinarla o sostenerla. Come si è visto, anche una fase economica espansiva non vi è garanzia assoluta di sostenibilità del debito pubblico, in difetto di **politiche di riqualificazione della spesa pubblica** capaci di accreditare l'affidabilità del Paese sui mercati calmierando il costo dei prestiti (debito pubblico) poi impiegati per sovvenire investimenti ed iniziative di sostegno economico-sociale.

È in questo quadro che la tutela delle ragioni erariali dello Stato costituisce sempre di più l'oggetto dell'interesse degli economisti, i quali, per molto tempo, non hanno mostrato grande attenzione verso il significato dei volumi dell'evasione nel nostro Paese, quasi che essa costituisse più una risorsa nascosta che un limite endemico di natura strutturale della sua economia.

In termini molto pragmatici, se le risorse pubbliche servono e devono essere impiegate per sovvenzionare investimenti delle imprese e consumi delle famiglie, la componente più sicura e meno dispendiosa resta quella del gettito erariale. Un tema di tenuta e di praticabilità economica di qualsiasi strategia di ripresa ma anche di equità.

Così destano preoccupazione alcuni primi segni delle **correlazioni tra andamenti non virtuosi del PIL, del debito pubblico e delle entrate tributarie registrati nel nostro Paese già ad agosto 2020**.

Secondo rilevazione Istat al 31.8.2020 la stima completa dei conti economici trimestrali conferma la portata eccezionale della diminuzione del Pil nazionale nel secondo trimestre 2020 per gli effetti economici dell'emergenza sanitaria e delle misure di

⁶⁵ PADOA SCHIOPPA, *Disciplina e rigore per aggredire il debito pubblico*, Sole 24 Ore, 14 maggio 2020.

⁶⁶ Padoa Schioppa immagina un moltiplicatore degli investimenti, sottolineando come un certo volume di investimenti determina un aumento più che proporzionale del PIL; lo scarto tra l'aumento del PIL (più l'inflazione, oggi peraltro quasi inesistente) e il debito nominale determinerebbe una lenta ma strutturale discesa del rapporto tra debito e PIL. Su questa linea è anche COTTARELLI, il quale sostiene che l'unica strada ora percorribile per far rientrare il debito pubblico è quella di fare ripartire la crescita economica del Paese ad un tasso reale del 2% annuo e che non è ipotizzabile realizzare una riduzione strutturale del debito solo con un taglio della spesa pubblica. I miglioramenti strutturali, secondo Cottarelli, devono venire da un piano di riforme che permetta agli imprenditori di fare nuovi investimenti, semplificando regolamenti e procedure per snellire la macchina amministrativa e accorciando i tempi della giustizia.

⁶⁷ Si stima tra 0,4 e 0,5% l'impatto sulla crescita di spesa pubblica finanziata in deficit in Italia.

contenimento adottate, con flessioni del 12,8% in termini congiunturali e del 17,7% in termini tendenziali⁶⁸; diminuzioni mai registrate dal 1995⁶⁹.

Se è vero che è atteso un rimbalzo del PIL nel 2021 (stimato dal governo e dal FMI attorno al 6% e più prudentialmente dalla Banca d'Italia), è indubbio che tale preoccupazione è amplificata dalle dimensioni raggiunte dal debito pubblico italiano.

Le entrate tributarie e contributive nei primi sei mesi del 2020 hanno evidenziato, nel complesso, una diminuzione del 7,4% (-24.194 milioni di euro) rispetto all'analogo periodo dell'anno 2019. Il dato tiene conto della variazione negativa del 5,8% (-12.211 milioni di euro) delle entrate tributarie e della diminuzione delle entrate contributive del 10,4% (-11.983 milioni di euro)⁷⁰.

Altri dati non appaiono tranquillizzanti. Secondo i dati dell'Organizzazione mondiale del lavoro il calo delle ore lavorate nel primo trimestre 2020, rispetto al quarto 2019, è equivalente a 130 milioni di posti a tempo pieno. Per il secondo trimestre 2021, ci si aspetta la perdita di oltre 300 milioni di posti equivalenti. Anche questo finirà per deprimere il contributo al gettito erariale, in un paese, il nostro, nel quale il ricorso al lavoro non regolare è ancora una piaga, ponendosi come caratteristica strutturale del mercato del lavoro. Nel 2016, sono stati 3 milioni e 701 mila le unità di lavoro in condizione di non regolarità, occupate in prevalenza come dipendenti (2 milioni e 632 mila unità). Il tasso di irregolarità, utilizzato quale indicatore di diffusione del fenomeno e calcolato come incidenza delle unità di lavoro non regolari, nel totale è sceso al 15,6%. Ma nonostante l'inversione dell'ultimo biennio, tra il 2013 e il 2016 l'utilizzo di lavoro non regolare da parte del sistema economico è cresciuto in maniera più marcata (+6,0%) che non quello della componente regolare (+1,5%). Ne è derivato un aumento del tasso di irregolarità, passato dal 15,0% al 15,6%⁷¹.

- 8. Dati sull'evasione nazionale: premesse, economia non osservata, tax gap, propensione al tax gap.

- 8.1. Premesse definitorie.

⁶⁸ Nel secondo trimestre, il **Pil è diminuito** in termini congiunturali del 9,1% negli Stati Uniti, del 13,8% in Francia e del 9,7% in Germania. In termini tendenziali, si è registrata una diminuzione del 9,1% negli Stati Uniti, dell'11,3% in Germania e del 19% in Francia. Nel complesso, il Pil dei paesi dell'area Euro è diminuito del 12,1% rispetto al trimestre precedente e del 15% nel confronto con il secondo trimestre del 2019. In marzo e aprile negli Stati Uniti le buste paga si erano ridotte di 22 milioni di unità e la disoccupazione era aumentata fino al 14,7% (dal 3,5% di febbraio); in maggio e giugno si è registrato un recupero di circa 7,5 milioni delle posizioni lavorative e una flessione del tasso di disoccupazione (all'11,1%). Nell'area dell'euro, dove il sistema di protezione sociale tutela maggiormente il **posto di lavoro**, la disoccupazione è aumentata in misura relativamente contenuta (dal 7,1% di marzo al 7,8 di giugno).

Il Pil, invece, è tornato a crescere in Cina; dopo una contrazione del 6,8% su base annuale nei primi tre mesi, nel secondo trimestre il PIL è rimbalzato del 3,2%, trainato in particolare dal settore industriale.

⁶⁹ In Italia la produzione industriale in marzo e aprile ha segnato due contrazioni mai osservate (rispettivamente del 20,5 e 28,4% su base congiunturale), a causa del *lockdown*; con le riaperture, a maggio, la tendenza si è decisamente invertita (42,1% rispetto ad aprile) ma i livelli di attività sono ancora inferiori di circa un quinto rispetto a quelli corrispondenti del 2019. Il PMI del settore manifatturiero è tornato a luglio in territorio espansivo, collocandosi a quota 51,9 (da 47,5 di giugno), a consolidamento della fase di risalita dal minimo storico registrato in aprile (31,1).

⁷⁰ Cfr. Comunicato 186 del 17 agosto 2020 dell'Ufficio Stampa del Ministero dell'Economia e delle Finanze

⁷¹ Considerando il dettaglio per posizione professionale, le unità dipendenti non regolari sono aumentate da 2 milioni 441 mila nel 2013 a 2 milioni 632 mila nel 2016 (+7,8%), mentre quelle regolari hanno registrato un aumento di circa 403 mila unità (+3,0%). Di conseguenza, l'incidenza del lavoro non regolare tra i dipendenti è salita dal 15,3% al 15,9%. Sebbene in misura più contenuta, anche la componente indipendente non regolare è aumentata nel triennio considerato: da un milione 51 mila a un milione 69 mila (+1,7%). Questa crescita, unita alla diminuzione delle unità di lavoro indipendenti regolari (-1,7%), ha portato l'incidenza del lavoro indipendente non regolare al 14,9% dal 14,5% del 2013.

La relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva per l'anno 2019 offre una stima ufficiale delle entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico. In particolare, la commissione di nomina ministeriale preposta alla sua elaborazione effettua una misurazione del divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento degli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente.

Per quanto concerne la componente tributaria, si definisce **tax gap il divario tra gettito teorico e gettito effettivo**; questa misura identifica la *tax non compliance*, cioè l'ampiezza dell'inadempimento spontaneo da parte dei contribuenti⁷². Il *tax gap* stimato dalla Relazione è un aggregato più ampio dell'evasione intenzionale, in quanto comprende anche i meri errori di calcolo e di interpretazione delle norme e i mancati versamenti (se dovuti solo a crisi di liquidità)⁷³. La stima del *gap* fiscale (*GAP*) misura la differenza tra il gettito potenziale (*GPT*), cioè il gettito realizzabile in un dato sistema economico in presenza di un perfetto adempimento alla legislazione fiscale vigente, e il gettito effettivamente versato nelle casse dello Stato, indicato con *GST*. Il *GAP* così calcolato rappresenta una misura della perdita di gettito per il bilancio pubblico e la sua dinamica risente di molteplici fattori, alcuni dei quali sono esogeni rispetto al comportamento dei contribuenti. I principali fattori esogeni sono rappresentati dall'andamento del ciclo economico e dalla variazione della normativa fiscale, che possono influenzare il *GAP* prescindendo dal fatto che sia mutato l'atteggiamento del contribuente nei confronti della *compliance*. In particolare, la presenza dei fattori esogeni può causare un disallineamento tra il recupero/perdita di gettito e di *compliance*; ovvero un incremento/decremento del *GAP* non può essere direttamente interpretato come incremento/decremento di *compliance*.

Per effettuare una stima dell'evasione fiscale e contributiva, nel significato anzidetto, escludendo gli effetti delle spese fiscali, la Relazione misura distintamente: a) i mancati gettiti derivanti da errori dei contribuenti in sede di dichiarazione; b) gli omessi versamenti rispetto a quanto dichiarato; c) il divario tra le basi fiscali e contributive dichiarate e quelle teoriche desumibili dagli aggregati di contabilità nazionale, distinguendo tra la parte di tale divario ascrivibile alle spese fiscali e la parte residua, che viene attribuita all'occultamento di basi imponibili; d) le mancate entrate fiscali e contributive ascrivibili al divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento, anch'esse al netto degli effetti dell'erosione fiscale.

Infine, per monitorare la *tax compliance* e in generale la *performance* del sistema tributario, è utile l'indicatore della propensione all'inadempimento da parte dei contribuenti (**propensione al gap**), dato dal **rapporto tra l'ammontare del tax gap e il gettito teorico**: una riduzione di tale rapporto equivale a un miglioramento della *tax compliance*, e viceversa.

⁷² La commissione ha limitato il calcolo del *tax gap* alla sola componente di *compliance gap*, poiché la valutazione dell'erosione fiscale (e quindi del *policy gap*) risultava demandata al lavoro della Commissione istituita per la redazione del *Rapporto annuale sulle spese fiscali* (articolo 1 del Decreto Legislativo 24 settembre 2015, n. 160). La rilevazione non include anche la perdita di gettito dovuta alle varie misure di *policy* che prevedono agevolazioni fiscali nella forma di riduzioni di aliquote, abbattimenti degli imponibili o regimi speciali di favore (spese fiscali o *tax expenditures*) rispetto ai principi generali cui dovrebbe rispondere il sistema di tassazione *ma solo* il *compliance gap*, inteso appunto come distanza tra l'adempimento rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, al netto del *policy gap*, ovvero una misura della discrepanza tra la legislazione vigente e il modello *benchmark* di tassazione.

⁷³ Le basi imponibili teoriche sottostanti alla stima del PIL sommerso, come stimato dall'Istat, inoltre, non rappresentano compiutamente le basi imponibili non dichiarate, anche se depurate dagli effetti dell'erosione fiscale. Vi sono, infatti, comportamenti dei contribuenti che riducono la base imponibile, ma che, per definizione, non sono inclusi nelle stime del valore aggiunto sommerso (si pensi, per esempio, alle deduzioni fiscali fruite in misura non spettante).

La stima del *tax gap* seguito dalla relazione della commissione segue, prevalentemente, l'approccio di calcolo dell'imposta evasa (cd. *top down*), basato sul confronto tra dati fiscali e un corrispondente aggregato macroeconomico (i flussi di Contabilità nazionale), che incorpora una stima dell'Economia Non Osservata, opportunamente selezionato al fine di costruire una base imponibile teorica onnicomprensiva, con la quale viene confrontata la base dichiarata dall'universo dei contribuenti⁷⁴.

- 8.2. Il sommerso economico.

Sulla base dei Conti nazionali pubblicati a marzo del 2019²⁶, il valore aggiunto generato dal sommerso economico nel 2016, dopo la flessione registrata nel 2015, ha ripreso a crescere attestandosi al di sopra dei **191 miliardi di euro** (Tab. 1); l'incidenza sul Pil, pari all'11,3%, è risultata, tuttavia, ancora in diminuzione (Tab. 2)⁷⁵.

Tabella 1 ECONOMIA SOMMERSA anni 2013-2016, MILIONI di euro

| Anni | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Economia sommersa | 189.941 | 196.005 | 190.251 | 191.694 |
| da sotto-dichiarazione | 99.444 | 99.542 | 93.119 | 95.327 |
| da lavoro irregolare | 72.299 | 78.068 | 76.998 | 77.934 |
| Altro | 18.199 | 18.396 | 20.134 | 18.434 |
| Totale valore aggiunto | 1.444.106 | 1.457.859 | 1.485.251 | 1.517.651 |
| Pil | 1.604.599 | 1.621.827 | 1.652.085 | 1.689.824 |

Tabella 2 INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO E SUL PIL anni 2013-2016, valori percentuali

| Anni | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|------|
| Incidenza economia sommersa su valore aggiunto | 13,2 | 13,4 | 12,8 | 12,6 |
| da sotto-dichiarazione | 6,9 | 6,8 | 6,3 | 6,3 |
| da lavoro irregolare | 5,0 | 5,4 | 5,2 | 5,1 |

⁷⁴ L'art. 10-bis.1, comma 4, lett. b), della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, definisce una metodologia di misurazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi e contributi, basata sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'Anagrafe tributaria e dall'Inps. Secondo il legislatore una stima robusta dell'evasione fiscale e contributiva è possibile attraverso una quantificazione del *tax gap* effettuata utilizzando una metodologia *top down*. Pertanto le metodologie utilizzate nella Relazione ministeriale sono prevalentemente di tipo *top down*. Anche per quanto riguarda la quantificazione dell'evasione contributiva le misure presentate si fondano sulle stime di Contabilità nazionale relative al numero di lavoratori dipendenti irregolari (in termini di occupati e posizioni) e alle ore da essi lavorate; tali stime derivano, prevalentemente, dalla complessa procedura che confronta a livello di informazioni individuali la condizione lavorativa misurata dall'indagine sulle forze di lavoro e l'insieme dei segnali amministrativi connessi agli adempimenti relativi ai lavoratori (dipendenti o indipendenti) registrati secondo la regolazione vigente. A partire dalla misura delle retribuzioni relative al lavoro irregolare è possibile definire un intervallo di possibili stime dell'ammontare di evasione contributiva che riguarda sia la parte a carico del datore di lavoro, che entra nel costo del lavoro, sia la parte a carico del lavoratore, inclusa nelle retribuzioni lorde per i lavoratori regolari.

⁷⁵ Secondo il *Working Paper* pubblicato dal Fondo Monetario Internazionale, nel periodo 1991-2015, l'Italia si poneva al primo posto tra i principali Paesi della zona euro per l'economia sommersa, con una percentuale media rispetto al PIL pari al 24,9%; a ruota la Spagna con un valore medio del 24,5%. La Francia al 14%, la Gran Bretagna all'11%, la Germania all'11,9%. La Grecia era al vertice della classifica con il 27%; il Portogallo era a quota 21,8%. Tra i paesi piccoli il Lussemburgo aveva una quota media del 10,6%, i Paesi Bassi il 10,7%, l'Austria l'8,9%. Fuori dall'UE la Svizzera il 7,2%, mentre la Russia era attestata al 38,4%.

| | | | | |
|------------------------------------|------|------|------|------|
| Altro | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,2 |
| Incidenza economia sommersa su Pil | 11,8 | 12,1 | 11,5 | 11,3 |

Le componenti più rilevanti dell'economia sommersa sono legate alla correzione della sotto-dichiarazione del valore aggiunto e all'impiego di lavoro irregolare; nel 2016 hanno generato, rispettivamente, il 49,7% e il 40,7% del valore aggiunto complessivo attribuito all'economia sommersa. Meno rilevante, ancorché significativo (9,6%), è il contributo delle altre componenti (mance, fitti "in nero" e integrazione domanda-offerta).

Fra il 2013 e il 2016 la distribuzione dell'economia sommersa per settore di attività economica non ha subito variazioni di rilievo. Nel 2016 la sua incidenza sul valore aggiunto complessivo risulta particolarmente elevata nel settore delle altre attività dei servizi (33,3%), nel commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (23,7%), nelle costruzioni (22,7%) e nelle attività professionali, scientifiche, tecniche (18,2%). Meno rilevante è il peso nelle attività finanziarie e assicurative (3,6%), nelle quali il sommerso è generato solo dalle attività ausiliare dell'intermediazione finanziaria, e nel settore amministrazione pubblica, difesa, istruzione, sanità e assistenza sociale (4,7%), dove l'economia sommersa è presente solo nell'attività di produzione per il mercato dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza sociale.

- 8.3. La stima dell'evasione.

I principali risultati derivanti dall'applicazione delle metodologie illustrate per la quantificazione dell'evasione fiscale e contributiva sono sintetizzati nelle Tab. nn. 3 e 4.

Tabella 3: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE (milioni di euro)

*Le stime relative al 2017 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non osservata dall'Istat;

** media calcolata per gli anni di stima completi per tutte le imposte e in contributi (senza considerare la TASI)

| TIPOLOGIA DI IMPOSTA | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017* | Diff 2017-16 | Media** 2014-2016 |
|---|------------------|--------|---------|--------|--------|--------|--------------|----------------------|
| IRPEF lavoro dipendente (irregolare) | 3.887 | 3.975 | 5.149 | 5.465 | 5.350 | N.D. | N.D. | 5.321 |
| IRPEF lavoro autonomo e impresa | 32.551 | 32.215 | 33.396 | 32.661 | 33.936 | 32.062 | -1.875 | 33.331 |
| Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente) | 633 | 643 | 715 | 780 | 696 | N.D. | N.D. | 730 |
| IRES | 8.401 | 8.399 | 8.875 | 7.424 | 8.584 | 8.162 | -422 | 8.294 |
| IVA | 36.312 | 35.038 | 36.591 | 34.961 | 36.051 | 37.176 | 1.125 | 35.867 |
| IRAP | 8.753 | 8.544 | 8.395 | 5.618 | 5.633 | 5.550 | -82 | 6.548 |
| LOCAZIONI | 1.322 | 739 | 736 | 1.265 | 831 | 655 | -177 | 944 |
| CANONE RAI | 887 | 942 | 977 | 1.008 | 240 | 225 | -14 | 741 |
| ACCISE sui prodotti energetici | 924 | 1.169 | 1.306 | 1.430 | 1.611 | 2.077 | 466 | 1.449 |
| IMU | 3.892 | 5.160 | 5.140 | 5.113 | 4.989 | 4.872 | -117 | 5.081 |
| TASI | N.D. | N.D. | N.D. | N.D. | 251 | 247 | -4 | 251 |
| Totale entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI) | 93.042 92.256 | 92.207 | 95.414 | 89.479 | 91.875 | 90.778 | -1.097 | |
| Totale entrate tributarie (al netto della TASI) | 97.562 98.308 | 96.825 | 101.278 | 95.724 | 97.921 | N.D. | N.D. | |
| Entrate contributive carico lavoratore dipendente | 2.478 2.727 | 2.376 | 2.602 | 2.800 | 2.780 | N.D. | N.D. | |
| Entrate contributive carico datore di lavoro | 8.077 8.643 | 7.906 | 8.688 | 8.830 | 8.412 | N.D. | N.D. | |

| | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|----------|------|------|
| Totale entrate contributive 11.371 | 10.555 | 10.282 | 11.290 | 11.630 | 11.192 | N.D. | N.D. |
| Totale entrate tributarie (al netto della TASI) | 108.117 | 107.107 | 112.526 | 107.354 | 109.113. | N.D. | N.D. |
| e contributive | 109.679 | | | | | | |

In media, nel **triennio 2014-2016**, si osserva un **gap complessivo pari a circa 109,7 miliardi**, di cui 98,3 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,4 miliardi di mancate entrate contributive. Tale gap medio risulta in crescita rispetto al periodo 2012-2013 allorché era stato stimato in media pari a 108,6 miliardi, ripartiti tra 98,2 di entrate tributarie e 10,4 di entrate contributive; ciò per effetto dell'imponente somma di 111,7 miliardi di gap registrato nel solo anno 2014 (ripartiti in 100,4 miliardi di entrate tributarie, dei quali 40,8 miliardi di IVA, tra cui 8,4 miliardi per mancati versamenti).

Tra il 2014 e il 2017, poi, il *gap* delle entrate tributarie flette, passando da circa 95,4 miliardi nel 2014 a circa 90,8 miliardi nel 2017. Nel biennio 2016-2017, la riduzione del *gap* delle entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI) è pari a 1,1 miliardi, imputabile principalmente alla diminuzione del *gap* dell'IRPEF per il lavoro autonomo e impresa (1,9 miliardi, pari a una diminuzione del 5,5%), parzialmente compensato dall'incremento del *gap* dell'IVA di 1,1 miliardi (per un incremento del 3,1%)⁷⁶.

In termini percentuali, elevata la riduzione del *gap* per la cedolare secca sulle locazioni (pari a una diminuzione del 21,3%) e, viceversa, l'aumento del *gap* per le accise sui prodotti energetici (un incremento del 28,9%).

In dettaglio, il *tax gap* dell'IRPEF da lavoro autonomo e da impresa, IRES, IVA e IRAP ammonta a 84 miliardi nella media del periodo 2014-2016. A questo valore occorre aggiungere circa 6,1 miliardi dell'IRPEF per il lavoro dipendente irregolare, comprese le addizionali regionali e comunali, circa 5,1 miliardi di euro dell'IMU per gli immobili diversi dall'abitazione principale, circa 944 milioni per la cedolare secca e 741 milioni per il canone RAI.

Nella media del periodo 2012-2017 il *gap* complessivo relativo all'IRPEF da lavoro autonomo, IRES, IVA, IRAP, locazioni e canone RAI ammonta a circa 85,9 miliardi: di questi, 14,1 miliardi sono ascrivibili alla componente dovuta ad omessi versamenti ed errori nel compilare le dichiarazioni, mentre il *gap* derivante da omessa dichiarazione ammonta a circa 71,8 miliardi.

La scomposizione per tipologia di tributo mostra il *gap* maggiore con riferimento all'IVA, per un valore pari a 36 miliardi. Se si focalizza l'attenzione sugli anni più recenti, si osserva una contrazione del *gap* che passa dagli 85,3 miliardi del 2016 agli 83,8 miliardi del 2017, con una diminuzione di circa 1,4 miliardi.

Per quanto concerne le entrate contributive, secondo l'ipotesi massima di stima, nella media 2014-2016 risulta un ammontare evaso pari a circa 11,4 miliardi all'anno, di cui 8,6 miliardi circa a carico dei datori di lavoro e 2,7 miliardi a carico dei lavoratori dipendenti.

⁷⁶ L'incremento del gap dell'IVA nel 2017 è condizionato dal forte incremento dello *stock* di crediti che i contribuenti hanno riportato all'anno successivo, circa 4,5 miliardi di euro, con il risultato di deprimere il gettito effettivo di competenza. Ciò è dovuto ad un aggiustamento strutturale nel comportamento dichiarativo dei contribuenti conseguente alla norma sull'ampliamento dello *split payment* introdotta nello stesso anno. Nonostante l'andamento peggiorativo della propensione al *gap*, i dati mostrano che tale norma, nel 2017, ha indotto un miglioramento della *compliance* in termini di cassa: il gettito effettivo, al netto della variazione dello *stock* dei crediti, cresce del 4,1% a fronte di una crescita del gettito potenziale dell'1,2%. Emerge, pertanto, una differenza nella valutazione della propensione al *gap* tra la valutazione in termini di cassa e in quella di competenza. Tuttavia, le prime anticipazioni sulla dinamica dei flussi e degli *stock* del gettito IVA relative al 2018 evidenziano un miglioramento strutturale della *compliance*, anche nella valutazione in termini di competenza.

Tabella 5: PROPENSIONE AL GAP

| PROPENSIONE AL Gap nell'imposta | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017* | Diff 2017-16 | Media** 2014-2016 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|----------------------|
| IRPEF lavoro dipendente (irregolare) | 2,9% | 3,0% | 3,8% | 3,7% | 3,6% | N.D. | N.D. | 3,7% |
| IRPEF lavoro autonomo e impresa | 67,4% | 68,0% | 68,8% | 68,1% | 68,0% | 69,6% | 1,6% | 68,3% |
| Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente) | 6,6% | 6,6% | 7,1% | 7,3% | 6,5% | N.D. | N.D. | 7,0% |
| IRES | 25,5% | 26,1% | 26,2% | 21,3% | 23,4% | 23,8% | 0,4% | 23,6% |
| IVA | 27,6% | 27,2% | 27,8% | 26,6% | 26,9% | 27,4% | 0,5% | 27,1% |
| IRAP | 22,6% | 23,1% | 22,9% | 20,5% | 21,1% | 20,9% | -0,3% | 21,5% |
| LOCAZIONI | 15,7% | 8,8% | 8,9% | 14,7% | 10,1% | 7,9% | -2,1% | 11,2% |
| CANONE RAI | 33,1% | 34,4% | 35,6% | 36,6% | 9,9% | 10,3% | 0,4% | 27,4% |
| ACCISE sui prodotti energetici | 4,8% | 6,2% | 6,9% | 7,5% | 8,4% | 10,7% | 2,3% | 7,6% |
| IMU | 20,9% | 27,0% | 26,9% | 26,5% | 26,3% | 25,8% | -0,5% | 26,6% |
| TASI | N.D. | N.D. | N.D. | N.D. | 26,9% | 26,5% | -0,4% | N.D. |
| Totale al netto del lavoro dipendente e della TASI | 31,0% | 31,3% | 31,9% | 30,7% | 31,0% | 31,1% | 0,1% | 31,2% |
| Totale al netto della TASI | 22,1% | 22,1% | 22,8% | 21,3% | 21,4% | N.D. | N.D. | 21,9% |
| Totale al netto della TASI | 22,1% | 22,1% | 22,8% | 21,3% | 21,4% | N.D. | N.D. | 21,9% |

* Le stime relative al 2017 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.

** La media è calcolata per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati (senza la TASI).

La precedente Tabella riporta la propensione al *gap* relativa alle entrate tributarie, in media pari al 21,9%.

Risalta, in particolare, la propensione media al *gap* IRPEF pari al 68,3% per i lavoratori autonomi e le imprese; un valore in crescita di quasi 13 punti percentuali rispetto a precedenti rilevazioni statistiche (diverse da quelle proposte nella tabella che precede) riferite alla media del periodo 2012-2013 (55,9%). In generale, mentre nel 2017 emerge una riduzione del *gap* rispetto al 2016 per l'IRAP, le locazioni, l'IMU e la TASI. La propensione al *gap* per le locazioni registra una riduzione notevole, pari a 2,1 punti percentuali. Per le altre tipologie di imposte considerate il *gap* aumenta rispetto al 2016. In particolare, nel 2017 si osserva un incremento del *gap* IRPEF di 1,6 punti percentuali, del *gap* IRES di 0,4 punti percentuali, del *gap* IVA di 0,5 punti percentuali e del *gap* accise di 2,3 punti percentuali. A livello aggregato la variazione della propensione al *gap* tra il 2017 e il 2016 è solo di 0,1 punti percentuali, principalmente imputabile all'incremento relativo all'IRPEF e alle accise sui prodotti energetici, che compensano parte delle diminuzioni registrate per le altre imposte.

Volendo disaggregare le componenti del *tax gap* al netto dei mancati versamenti (*assessment gap*, quale divario tra quanto il contribuente avrebbe teoricamente dovuto versare e quanto ha effettivamente dichiarato) e del *tax gap* dovuto a omessi versamenti (*collection gap*, quale divario tra quanto dichiarato e quanto effettivamente versato) emerge che in media del periodo 2012-2017 il *gap* complessivo relativo all'IRPEF da lavoro autonomo, IRES, IVA, IRAP, locazioni e canone RAI ammonta a circa 85,9 miliardi di euro, dei quali 14,1 miliardi sono ascrivibili alla componente dovuta a omessi versamenti ed errori nel compilare le dichiarazioni, mentre il *gap* derivante da omessa dichiarazione ammonta a circa 71,8 miliardi di euro.

Se si scompone il *gap* per tipologia di tributo, il *gap* maggiore si registra per l'IVA, con valore pari a 36 miliardi; si osserva anche la maggiore incidenza della componente dovuta agli omessi versamenti e agli errori nella compilazione delle dichiarazioni, pari per l'IVA, nella media del periodo, a circa 9,3 miliardi l'anno (contro oltre 1,7 miliardi per l'IRPEF e oltre 1,5 miliardi per l'IRES).

Disaggregando i dati, la media della propensione al *gap*, negli anni 2012-2017, è risultata pari al 33,3%, per il 27,9% riferibile ad omessa dichiarazione e il 5,5% imputabile ai mancati versamenti ed errori⁷⁷.

- 8.3.1. Il gap Irpef

TABELLA 6: AMMONTARE DEL GAP IRPEF PER IMPRESE E LAVORATORI AUTONOMI E RAPPORTI RISPETTO ALL'IMPOSTA POTENZIALE (PROPENSIONE) E AL PIL - ANNI 2012-2017

| | Anno | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-----------------------------|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Gap IRPEF imprese e lav.aut | Non dichiarato (*) | 30,935 | 30,548 | 31,675 | 30,847 | 32,052 |
| in mln di euro | Non versato (**) | 1,616 | 1,667 | 1,720 | 1,813 | 1,884 | 1,780 |
| (IRPEF _{nv}) | Complessivo | 32,551 | 32,215 | 33,396 | 32,661 | 33,936 | 32,062 |
| Gap IRPEF imprese e lav.aut | Non dichiarato (*) | 64.0% | 64.5% | 65.3% | 64.4% | 64.2% | 65.8% |
| in % dell'imposta potenziale | Non versato (**) | 3.3% | 3.5% | 3.6% | 3.8% | 3.8% | 3.9% |
| (IRPEF _{nv} / IRPEF _p) | Complessivo | 67.4% | 68.0% | 68.8% | 68.1% | 68.0% | 69.6% |
| Gap IRPEF imprese e lav.aut | Non dichiarato (*) | 1.9% | 1.9% | 2.0% | 1.9% | 1.9% | 1.8% |
| in % del PIL | Non versato (**) | 0.1% | 0.1% | 0.1% | 0.1% | 0.1% | 0.1% |
| (IRPEF _{nv} / PIL) | Complessivo | 2.0% | 2.0% | 2.1% | 2.0% | 2.0% | 1.9% |

(*) I dati delle stime del *gap* relativi all'anno 2017 sono da considerarsi provvisori e quelli relativi al 2016 semi-definitivi.

(**) I mancati versamenti sono estrapolati per gli anni 2016 e 2017.

Complessivamente, dai circa 32,5 miliardi stimati nel 2011 si sale ai quasi 34 miliardi stimati nel 2016. Sia la propensione al *gap* relativa ad omessa dichiarazione, sia, sebbene in misura minore, quella relativa ad omesso versamento presentano, se rapportati all'IRPEF potenziale, un andamento tendenzialmente crescente fino al 2014, per poi iniziare una leggera inversione di tendenza a partire dal 2015⁷⁸.

- 8.3.2. Il gap Ires

TABELLA 7: AMMONTARE DEL GAP IRES PER IMPRESE E RAPPORTI RISPETTO ALL'IMPOSTA POTENZIALE (PROPENSIONE) E AL PIL - ANNI 2012-2017

⁷⁷ Nel 2013 la propensione diminuisce leggermente, passando dal 33,6% al 33,5%, soprattutto per effetto del *gap* delle locazioni, la cui propensione passa dal 15,7%, del 2012 all'8,8% del 2013. Tale brusca riduzione è stata indotta dal pacchetto di norme denominate come "cedolare secca", la quale, introdotta nel 2011, ha iniziato a produrre i suoi effetti nel 2012. Nel 2014, si osserva un aumento della propensione di 0,5 punti percentuali, spiegato in larga parte dall'incremento della propensione al *gap* IVA, che passa dal 27,2% del 2013 al 27,8% del 2014. Viceversa, il 2015 si caratterizza per una sensibile riduzione della propensione complessiva al *gap* di 1,3 punti percentuali circa (dal 34% del 2014 al 32,8% del 2015). Il contributo maggiore a tale flessione proviene dall'IRES (-5 punti percentuali circa) e dall'IRAP (-2,4 punti percentuali). Anche l'IVA si riduce di 1,2 punti percentuali, passando dal 27,8% al 26,6%. Le entrate dell'IVA hanno beneficiato, in particolare, dell'introduzione della nuova norma sullo split payment per i fornitori della Pubblica amministrazione. Nel 2016 si registra un lieve incremento della propensione al *gap* di 0,3 punti percentuali circa. La maggiore riduzione si osserva per le locazioni, la cui dinamica ritorna ad essere decrescente dopo l'incremento registrato nel 2015. Inoltre, occorre evidenziare la notevole riduzione della propensione al *gap* del canone RAI (-26,7 punti percentuali), più che compensato dall'incremento della propensione al *gap* dell'IRES (2,1 punti percentuali). Nel 2017 si registra una sostanziale invarianza della propensione al *gap*, che aumenta di 0,1 punti percentuali. La maggiore riduzione si osserva per le locazioni (-2,1 punti percentuali circa).

⁷⁸ Rispetto alle edizioni precedenti si inserisce una nuova componente del *gap* relativa agli omessi versamenti ascrivibili ai non titolari di partita IVA. Si tratta di contribuenti che non dichiarano redditi derivanti dalle attività imprenditoriali e professionali ma risultano percepire altre tipologie di redditi (quali ad esempio da lavoro dipendente, da pensione, derivanti da rendite, ecc.). Per questi, le ultime informazioni disponibili si riferiscono all'anno d'imposta 2015. La serie storica dal 2011 a 2015 evidenzia un ammontare degli omessi versamenti che passa da 884 a 1.040 milioni, con una crescita costante.

| Anno | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gap IRES | Non dichiarato (*) | 7,054 | 6,975 | 7,439 | 5,867 | 6,785 | 6,451 |
| in mln di euro | Non versato (**) | 1,346 | 1,424 | 1,436 | 1,556 | 1,800 | 1,711 |
| (IRESNV) | Complessivo | 8,401 | 8,399 | 8,875 | 7,424 | 8,584 | 8,162 |
| Gap IRES | Non dichiarato (*) | 21.4% | 21.6% | 22.0% | 16.8% | 18.5% | 18.8% |
| in % dell'imposta potenziale | Non versato (**) | 4.1% | 4.4% | 4.2% | 4.5% | 4,9% | 5.0% |
| (IRESNV/IRESp) | Complessivo | 25.5% | 26.1% | 26.2% | 21.3% | 23.4% | 23.8% |
| Gap IRES | Non dichiarato (*) | 0.4% | 0.4% | 0.5% | 0.4% | 0.4% | 0.4% |
| in % del PIL | Non versato (**) | 0.1% | 0.1% | 0.1% | 0.1% | 0.1% | 0.1% |
| (IRESNV/PIL) | Complessivo | 0.5% | 0.5% | 0.5% | 0.4% | 0.5% | 0.5% |

(*) I dati delle stime del *gap* relativi all'anno 2017 sono da considerarsi provvisori e quelli relativi al 2016 semi-definitivi.

(**) I mancati versamenti sono estrapolati per gli anni 2016 e 2017

Il *gap* complessivo passa da 8 a 9 miliardi nel periodo 2012-2014, per poi registrare una flessione consistente nel 2015, raggiungendo un valore di poco inferiore ai 7,5 miliardi. Nel 2016 l'importo aumenta collocandosi su valori in linea con il triennio 2012-2014, per poi diminuire leggermente nel 2017.

La propensione all'evasione evidenzia una crescita costante negli anni 2011-2014, diminuisce nel 2015, per poi tornare ad aumentare nel 2016, pur collocandosi su valori inferiori rispetto alla prima parte della serie. L'incidenza dei mancati versamenti sul *gap*, per l'intero periodo, presenta lievi oscillazioni intorno ad un valore medio del 4,5%.

- 8.3.3. Il gap Iva.

TABELLA 8: GAP IVA (IPOTESI SENZA CONSENSO, IN MLN DI EURO) E RAPPORTI RISPETTO AL POTENZIALE (PROPENSIONE IN %) E AL PIL - ANNI 2012-2017.

| Aggregato | Tipologia | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Gap IVA in mln di euro (IVANV) | Non dichiarato | 27.881 | 26.614 | 27.338 | 25.442 | 26.236 | 27.054 |
| | Dichiarato e non versato ¹ | 8.432 | 8.424 | 9.253 | 9.519 | 9.816 | 10.122 |
| | Totale non versato | 36.312 | 35.038 | 36.591 | 34.961 | 36.051 | 37.176 |
| Gap IVA in % dell'imposta potenziale (IVANV/IVAT) | Non dichiarato | 21,2% | 20,7% | 20,8% | 19,3% | 19,5% | 19,9% |
| | Dichiarato e non versato ¹ | 6,4% | 6,5% | 7,0% | 7,2% | 7,3% | 7,5% |
| | Totale non versato | 27,6% | 27,2% | 27,8% | 26,6% | 26,9% | 27,4% |
| Gap IVA in % del PIL (IVANV/PIL) | Non dichiarato | 1,7% | 1,7% | 1,7% | 1,5% | 1,6% | 1,6% |
| | Dichiarato e non versato ¹ | 0,5% | 0,5% | 0,6% | 0,6% | 0,6% | 0,6% |
| | Totale non versato | 2,3% | 2,2% | 2,3% | 2,1% | 2,1% | 2,2% |

Fonte: elaborazioni Agenzia delle entrate.

¹ dati desunti dai controlli automatici ai sensi dell'art. 54 bis del D.P.R. 633/72.

Nell'intervallo 2012-2017 la media del *gap* in valore è pari a 36 miliardi, il valore minimo, circa 34,9 miliardi, viene raggiunto nel 2015. Nel 2017 l'ammontare del *gap* per l'IVA è di circa 37 miliardi, con una crescita di circa un miliardo rispetto all'anno precedente. Per avere una misura della *compliance* occorre considerare la propensione a non versare l'imposta, ossia il rapporto tra *gap* e imposta potenziale. Tale indicatore oscilla tra 27,8% (2014) e 26,6% (2015). Nel 2015, il rapporto tra *gap* e imposta potenziale esprime la riduzione più rilevante del periodo considerato, pari a -1,2 punti percentuali. Nell'anno successivo, sostanzialmente, si mantiene il guadagno acquisito nell'anno precedente e la propensione aumenta lievemente (+0,28 punti percentuali). Il 2017 merita una menzione particolare: la propensione a non adempiere l'imposta, calcolata utilizzando IVAEC, rivela

un ulteriore lieve peggioramento rispetto al 2016 (+0,5 punti percentuali), pur rimanendo comunque al di sotto del valore del 2014.

Lo studio redatto dalla Commissione europea sulla variabilità del *Gap* IVA nella UE riferisce all'Italia per il 2017 un *Gap* IVA in valore assoluto di circa 33,6 miliardi che, con una percentuale del 24% (era pari al 27% nel 2016) la colloca al terz'ultimo posto (lo stesso occupato in precedenza), davanti solo alla Grecia e alla Romania. Gli altri grandi paesi presentano dei valori molto più contenuti: il 2% per la Spagna, il 7% per la Francia, il 10% per la Germania e l'11% per cento per il Regno Unito; la media europea (EU a 28 paesi) è dell'11% mentre la mediana è pari al 10%. La stima del *Gap* IVA dell'Italia nel 2013 si attestava intorno al 30%; negli anni successivi vi è stata una costante discesa (ad esclusione del 2016) che ha portato l'indicatore a ridursi di sei punti percentuali rispetto a inizio periodo. Un contributo decisivo a tale miglioramento è derivato dall'estensione del *reverse charge* e dall'introduzione, a partire da gennaio 2015, dell'istituto dello *split payment*. I lievi miglioramenti dal punto di vista della *compliance*, non possono nascondere che il nostro paese non è ancora in grado di raccogliere dall'IVA gli stessi risultati degli altri paesi europei.

- **9. Iniziative contro l'evasione in tema di imposte sui redditi e di IVA.**

I volumi dell'evasione nazionale sono così ragguardevoli che è ormai unanime la *consapevolezza* dell'indifferibilità di azioni volte a ridimensionare questa arbitraria area *no-tax* specie nei settori, di gran lunga più significativi, delle imposte dirette e dell'IVA.

Il recupero di *compliance* e di gettito viene perseguito lungo tre principali direttrici.

La prima segue l'approccio preventivo o comunque non autoritativo del cd. dialogo collaborativo, una strategia maggiormente orientata all'erogazione di servizi da parte dell'Amministrazione finanziaria in un quadro di reciproca e leale collaborazione con il contribuente, per agevolarne gli adempimenti e ridurre i costi di *compliance*.

La sostanziano, tra l'altro, i seguenti interventi: - semplificazione degli obblighi contabili e dichiarativi dei contribuenti⁷⁹; - introduzione di strumenti e procedure per agevolare la comunicazione con l'Amministrazione; - comunicazioni per la promozione della *compliance*⁸⁰ inviate a cittadini, ai professionisti ed alle imprese⁸¹.

TABELLA 9: LE TIPOLOGIE DI COMUNICAZIONI INVIATE NEL 2018.

Tipologia di comunicazione

Numero destinatari

⁷⁹ Viene in rilievo la dichiarazione precompilata. A partire dal 2015, infatti, l'Agenzia delle entrate rende disponibile ad un'ampia categoria di contribuenti, entro il 15 aprile di ciascun anno, la propria dichiarazione dei redditi contenente già le informazioni desunte dalle Certificazioni uniche inviate dai sostituti, relative agli oneri detraibili e deducibili trasmesse dai soggetti terzi, nonché i dati già in possesso dell'Agenzia (dichiarazioni degli anni precedenti, dati catastali, versamenti e compensazioni effettuate). Se inizialmente era predisposta esclusivamente per i lavoratori dipendenti e pensionati che presentavano il modello 730, ora è prevista la messa a disposizione di tutti i contribuenti dei dati che li riguardano presenti nel sistema informativo dell'Anagrafe tributaria, per consentire la presentazione della dichiarazione dei redditi, tramite i modelli 730 o Redditi, in modo semplificato e guidato, attraverso l'applicazione web disponibile sul sito internet dell'Agenzia delle entrate.

⁸⁰ L'art. 4 del d.lgs. n. 127 del 2015, modificato dall'art. 16 del d.l. n. 124 del 2019, convertito dalla legge n. 157 del 2019, ha previsto la messa a disposizione dei contribuenti delle bozze dei registri IVA di cui agli articoli 23 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche dell'IVA e della dichiarazione annuale dell'IVA.

⁸¹ Sia quelle inviate in prossimità della scadenza dei termini per la presentazione delle dichiarazioni, con funzione di *reminder* (per segnalare ai contribuenti che non hanno presentato la dichiarazione nel termine ordinario che hanno ancora 90 giorni di tempo per farlo con lievi sanzioni), sia le segnalazioni relative a probabili errori ed omissioni compiuti in fase di compilazione della dichiarazione e che spiegano al contribuente come poter rimediare agli errori, mediante l'istituto del ravvedimento operoso ed usufruire, quindi, del pagamento delle sanzioni in misura ridotta)

| | |
|--|------------------|
| Soggetti con più CU e redditi non dichiarati | 146.536 |
| Iva trimestrale (art.4 D.L. n.193/2016) | 1.086.172 |
| IVA omessa o incompleta | 100.771 |
| Incrocio con i sostituti d'imposta/730 | 372.543 |
| Incrocio dati delle fatture | 24.403 |
| Anomalie da studi di settore | 170.713 |
| Totale | 1.901.138 |

TAVOLA 3.6 ADEMPIMENTI TRIBUTARI E ASSISTENZA AI CONTRIBUENTI

| | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|---------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Numero PIN rilasciati a contribuenti attivi al 31/12 | <i>tramite internet</i> | 1.857.834 | 863.124 | 772.062 | 1.219.630 | 1.088.097 |
| | <i>presso uffici*</i> | 526.263 | 376.493 | 556.760 | 778.978 | 1.353.828 |
| | totale | 2.384.097 | 1.239.617 | 1.328.822 | 1.998.608 | 2.441.925 |
| Numero dichiarazioni tributarie presentate telematicamente in via diretta | | 2.131.731 | 2.576.140 | 3.814.293 | 4.364.192 | 4.863.536 |
| Numero dichiarazioni tributarie presentate tramite intermediario | | 39.193.559 | 39.146.707 | 41.914.948 | 41.933.607 | 41.571.792 |
| Numero modelli F24 presentati direttamente dai contribuenti tramite F24 <i>online</i> e F24 <i>web</i> | | 53.851.899 | 54.222.087 | 58.246.008 | 60.969.555 | 61.845.195 |
| Numero contratti di locazione e affitto di immobili registrati telematicamente direttamente dai contribuenti | | 176.373 | 202.934 | 218.965 | 235.335 | 268.971 |
| Numero dichiarazioni compilate presso strutture territoriali dell'AE* | | 155 | 556 | 427 | 231 | 241 |
| Numero dichiarazioni con richiesta di trasmissione a cura degli Uffici* | | 6.237 | 4.786 | 3.004 | 1.242 | 843 |
| Numero comunicazioni di irregolarità a seguito di "liquidazione automatizzata art. 36-bis e 54-bis" annullate o rettifiche | <i>tramite call center telematica</i> | 267.856 | 221.509 | 159.073 | 199.639 | 121.327 |
| | <i>presso uffici*</i> | 702.231 | 596.648 | 406.682 | 493.896 | 331.773 |
| | totale | 970.087 | 818.157 | 565.755 | 693.535 | 453.100 |

*attività svolta da strutture territoriali. Fonte: Agenzia delle entrate

Questa modalità di approccio al contribuente, come attestato dalla relazione sull'economia non osservata, sta producendo risultati positivi, sia in termini di cambiamento dei comportamenti, anche per gli anni successivi, sia in termini di recupero di imposte non versate o versate in misura ridotta erroneamente. Nel 2018, dall'adesione strategie di *compliance* sono stati complessivamente incassati 1,8 miliardi, con una variazione in aumento del 38,5% rispetto al risultato conseguito nel 2017.

Un rapporto costruttivo e più moderno con il contribuente è perseguito anche da alcune misure innovative, quali la "*cooperative compliance*"⁸², la "*patent box*",⁸³ l'"interpello nuovi

⁸² Gli articoli da 3 a 7 del d.lgs. 5 agosto 2015, n. 128 hanno previsto il regime opzionale dell'adempimento collaborativo (c.d. *cooperative compliance*). Esso consente ai contribuenti in possesso di determinati requisiti di comunicare e cooperare in maniera costante e collaborativa con l'Amministrazione finanziaria, allo scopo di prevenire l'insorgere di potenziali controversie in ordine alle situazioni suscettibili di generare rischi fiscali. L'obiettivo di fondo è l'instaurazione di un rapporto di reciproca fiducia, che garantisca un aumento del livello di certezza sulle questioni fiscali rilevanti.

⁸³ L'ordinamento italiano prevede un regime opzionale di tassazione agevolata, denominato *patent box*, che consente alle imprese di godere, a determinate condizioni, di una agevolazione fiscale (che, a regime, è pari al 50 per cento) sui redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali (c.d. *intangibles*). L'agevolazione è subordinata allo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo finalizzate al mantenimento, accrescimento e sviluppo dei beni immateriali

investimenti”, gli “accordi preventivi”⁸⁴ e le “procedure amichevoli”, volte ad attrarre persone ed imprese estere in Italia, con la finalità di aumentare i consumi e gli investimenti, garantendo maggiore competitività alle imprese domestiche e un contesto di legalità e di leale competizione, attrattivo per le imprese estere.

TABELLA 10 : RISULTATI AL 31/12/2018 DELLE PRINCIPALI MISURE INNOVATIVE

| TIPOLOGIA | |
|-------------------------------|-----|
| <i>Cooperative compliance</i> | |
| Richieste in esame | 40 |
| Soggetti ammessi | 19 |
| <i>Patent box</i> | |
| Accordi conclusi | 794 |
| Interpello nuovi investimenti | |
| N. risposte rese | 27 |
| <i>Accordi preventivi</i> | |
| N. accordi conclusi | 56 |
| <i>Procedure amichevoli</i> | |
| Casi discussi | 156 |

La seconda direttrice, che beneficia anche dei risultati della prima linea di azione, mira a qualificare i controlli e si realizza nella realizzazione di un contrasto più efficiente agli inadempimenti tributari. L'azione amministrativa dovrebbe mirare alla proficuità più che al numero dei controlli, al fine di impegnare le risorse delle strutture operative nei confronti dei contribuenti meno collaborativi e trasparenti, che abbiano operato complessi sistemi di evasione e di frode o, comunque, ritenuti maggiormente a rischio.

Rilevano a tal fine: - strumenti di cooperazione internazionale, per potenziare la trasparenza tra diverse giurisdizioni; - avanzate tecniche di analisi e valutazione del rischio di *non compliance* e il monitoraggio dei comportamenti di soggetti ad elevata pericolosità fiscale (attraverso l'introduzione degli ISAF, in luogo degli studi di settore)⁸⁵; - l'introduzione

⁸⁴ Hanno per lo più ad oggetto metodi e criteri per la determinazione del prezzo di libera concorrenza di transazioni infragruppo tra soggetti residenti e soggetti non residenti (definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento); un più limitato numero di casi riguarda l'applicazione di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle stabili organizzazioni italiane di soggetti non residenti. In netta diminuzione rispetto all'anno precedente il numero di istanze concernenti la valutazione preventiva della sussistenza di stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti

⁸⁵ Introdotti dal d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 e disciplinato in dettaglio dall'art. 9 bis del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 conv. dalla l. n. 96/2017, gli ISAF mirano ad offrire una valutazione personalizzata del contribuente, colto nella complessità gestionale e di relazione anche con riferimento al settore di appartenenza e all'area di mercato. Essi sostituiranno gli studi di settore ed a regime interesseranno oltre quattro milioni di operatori economici che potranno avere un riscontro trasparente della correttezza dei propri comportamenti fiscali, attraverso una nuova metodologia statistico-economica che stabilirà il loro grado di affidabilità/*compliance* su una scala da uno a dieci. Il sistema degli studi di settore si fondava sulla stima di un livello "congruo" di ricavi e sulla conseguente possibilità per il Fisco di effettuare accertamenti presuntivi in caso di ricavi dichiarati inferiori a quanto stimato. Gli ISAF permettono di valutare non solo il grado di affidabilità dei ricavi, ma anche del valore aggiunto e del reddito, in relazione agli addetti e sarà ampliato l'ambito temporale di analisi, esteso a otto annualità, per cogliere l'andamento del ciclo economico e ottenere stime più precise. Ne scaturisce una nuova misura l'affidabilità del reddito che gli operatori economici realizzano in un determinato periodo di tempo con riferimento al contributo di ciascun addetto. Inoltre, i nuovi indici saranno revisionati al massimo ogni due anni anziché ogni tre, come previsto dagli studi di settore, in modo che possano riflettere con tempestività situazioni di natura straordinaria, modifiche normative, andamenti economici e dei mercati, anche con riguardo a specifiche attività economiche o aree territoriali. Infine, si passa da una logica repressiva a una logica premiale: agli ISA saranno correlati specifici benefici premiali riservati ai contribuenti che avranno un indice di affidabilità

della fatturazione elettronica (che consente di effettuare controlli incrociati tra le diverse operazioni dichiarate dai contribuenti e di monitorare i pagamenti IVA)⁸⁶; - l'introduzione dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi che mira ad garantire all'amministrazione la disponibilità in tempo reale delle informazioni sulle cessioni di beni e prestazioni di servizi che le partite IVA effettuano verso i consumatori finali, in modo da integrare i dati della fatturazione elettronica permettendo di ricostruire un quadro più esauriente del volume d'affari dei contribuenti interessati e contrastare i comportamenti di evasione derivante da transazioni B2C (*Business to Consumer*)⁸⁷; - l'implementazione anche con sistemi premiali dell'utilizzo di sistemi di pagamento tracciabili⁸⁸.

Terza, ma non ultima direttrice, riguarda il rafforzamento dell'efficacia della riscossione, da perseguire implementando anche le tecniche di analisi dei debiti iscritti a ruolo in modo da indirizzare l'attività di riscossione prioritariamente verso i debitori più solvibili e i crediti che hanno maggiori possibilità di essere riscossi, ferma restando comunque la necessità di salvaguardare tutti i crediti affidati in riscossione.

Se la prima direttrice si sta strutturando in maniera riconoscibile, le ultime due appaiono ancora gravemente deficitarie come sarà posto in rilievo a seguire.

- 10. Lo stato delle entrate statali prima della pandemia: l'accertamento e la riscossione.

La relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2019 della Corte dei Conti spiega lo stato delle entrate statali. Rispetto alla gestione delle entrate tributarie i magistrati contabili stigmatizzano duramente l'inadeguatezza dell'accertamento e della riscossione erariale. La Corte dei conti rileva, ad esempio, come *«gli strumenti e le modalità operative di gestione del rapporto con i contribuenti di cui attualmente dispone l'Amministrazione fiscale non siano in grado di determinare una significativa riduzione dei livelli di evasione che caratterizzano il settore dell'IVA e dell'imposizione sui redditi»*.

sufficientemente elevato. L'art. 9 bis, comma 11 cit. prevede, tra l'altro, per i contribuenti affidabili, l'esclusione dagli accertamenti basati sulle presunzioni semplici, l'anticipazione dei termini di decadenza per l'attività di accertamento, limitazioni nella determinazione sintetica del reddito complessivo, nonché vantaggi per l'apposizione del visto di conformità per le compensazioni, per i rimborsi IVA e per la prestazione delle garanzie. Per una illustrazione del loro funzionamento cfr. Relazione sull'economia non osservata per il 2019 p. 233 e ss.

⁸⁶ Dal 1° gennaio 2019, in virtù della Legge di Bilancio 2018, per le cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti in Italia è obbligatoria l'emissione di fatture elettroniche. L'obbligo vale sia nel caso in cui la cessione del bene o la prestazione di servizio sia effettuata tra due operatori IVA (operazioni B2B, cioè *Business to Business*), sia nel caso in cui la cessione/prestazione sia effettuata da un operatore IVA verso un consumatore finale (operazioni B2C, cioè *Business to Consumer*). Le regole per predisporre, trasmettere, ricevere e conservare le fatture elettroniche sono definite nel provvedimento n. 89757 del 30 aprile 2018 pubblicato sul sito internet dell'Agenzia delle entrate. Sono esonerati dall'emissione della fattura elettronica solo gli operatori (imprese e lavoratori autonomi) che rientrano nel cosiddetto "regime di vantaggio" (di cui all'art. 27, commi 1 e 2, del Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111) e quelli che rientrano nel cosiddetto "regime forfettario" (di cui all'art. 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190). A tali categorie di operatori si possono aggiungere i "piccoli produttori agricoli" (di cui all'art. 34, comma 6, del Dpr n. 633/1972), i quali erano esonerati per legge dall'emissione di fatture anche prima dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica. L'estensione del regime forfettario fino a 65.000 euro di ricavi e compensi in vigore dal gennaio del 2019 mantiene un ampio spazio di facoltatività all'adesione alla fatturazione elettronica. Rileva la Corte dei Conti: *<<ciò determina una vasta zona d'ombra nel sistema, data la numerosità dei contribuenti interessati (stimati in circa due milioni), inducendo al nero e facendo venire meno l'interesse a documentare le componenti passive del reddito>>*.

⁸⁷ Il sistema è stato avviato nel luglio del 2019 per le imprese con ricavi superiori a 400 mila euro e avrebbe dovuto essere a regime dal gennaio 2020 per tutte le altre imprese, ora attesa per gennaio del 2021.

⁸⁸ Misure a favore di pagamenti tracciati: - art. 18 del d.l. n. 124/2019, sulla soglia di utilizzo del denaro contante (riducendola a 2.000 euro dal 1° luglio 2020 e a 1.000 euro dal 1° gennaio 2022); - art. 19 del d.l. 124/2019 ha previsto l'istituzione di premi speciali; - l. n. 160 del 2019, art. 1, commi da 288 a 290 e comma 679 (detrazione del 19 per cento dall'IRPEF per oneri).

Un giudizio assai netto, trascurato nel dibattito economico e politico. Né i nuovi adempimenti né l'azione dell'Amministrazione, infatti, sono finora riusciti a modificare apprezzabilmente i livelli di adempimento spontaneo, mentre gravi difficoltà si registrano nell'effettivo recupero delle somme evase⁸⁹. Severissimo il giudizio negativo complessivo: *«i risultati finanziari derivanti dall'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale conseguiti dall'Agenzia delle entrate nel corso dell'ultimo quinquennio, pure fortemente condizionati dalla gestione di adempimenti di carattere straordinario quali voluntary disclosure, "rottamazioni delle cartelle" e "rottamazioni delle liti", continuano ad essere incoerenti con la gravità del fenomeno evasivo che si registra nel nostro Paese»*. Uno stato di cose attribuibile soprattutto alla grave insufficienza di funzionari, di quadri e di personale dirigenziale, alle complesse vicende conseguenti all'integrazione della struttura con l'Agenzia del territorio, nonché all'elevata età media dei dipendenti, ampiamente superiore ai 50 anni e alla distribuzione territoriale del personale, spesso non coerente con il differenziato impegno operativo richiesto nelle diverse zone del Paese.

- 10.1. Il trend.

Nell'esercizio 2019, le entrate finali **accertate** sono state pari a 605,6 miliardi (+2,4 per cento rispetto al 2018). Risultano, invece, in flessione i **versamenti** totali, pari a 515,5 miliardi (rispetto ai circa 545,7 miliardi del 2018). Emerge un andamento crescente delle entrate tributarie accertate, con differenze: all'aumento dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IVA e di altre imposte dirette e indirette (accise e oli minerali, genere monopoli e altre indirette), si contrappone la contrazione dell'imposta di registro, di bollo e dell'imposta sostitutiva.

Dall'analisi per titoli emerge il ruolo determinante delle entrate tributarie (pari all'84,9% delle entrate finali), in lieve aumento rispetto all'esercizio 2018 (pari all'84,7% delle entrate finali).

Le imposte dirette ammontano, in termini di accertato, a 269.083 milioni, registrando un aumento rispetto al 2018 (+2,6%). Risulta, invece, in flessione dello 0,95% il dato dei versamenti, passando da 257,8 miliardi del 2018 a 255,4 miliardi del 2019. Tra le principali, l'IRPEF registra un accertamento pari a 201.839 milioni, con una variazione in aumento del 3,09% rispetto al 2018 (pari a 195,7 miliardi), ricoprendo, come nel 2018, il 75% del totale delle imposte dirette; risulta invece in flessione l'ammontare totale degli incassi pari a 192.772 (-0,9% rispetto all'anno precedente). L'IRES mostra un andamento in lieve crescita più in termini di accertato che di incassi, passando rispettivamente da 38.352 e 35.541 milioni nel 2018 a 39.569 e 35.646 milioni nel 2019 (+3,2 e +0,3%).

Le imposte indirette registrano un aumento in termini di accertamento e una diminuzione in termini di incasso. Nel 2019 sono state accertate per un ammontare pari a 236.289 milioni (nel 2018 l'importo era pari a 230.586 milioni), e hanno generato incassi pari a 215.912 milioni (nel 2018 pari a 216.168 milioni), dei quali il 65,4% è dal gettito IVA (141.166 milioni) con una flessione dello 0,3% rispetto al 2018 (pari a 141.526 milioni). Circa il 90,1% degli incassi IVA derivano dalla componente sugli scambi interni: di cui 12.375 milioni dai versamenti delle Pubbliche amministrazioni a titolo di *split payment* e 13.929 milioni affluiscono dal prelievo sulle importazioni.

Il gettito dell'IVA alle entrate da accertamento, secondo il criterio della competenza giuridica, conferma, anche nel 2019, l'andamento crescente degli ultimi anni. In termini monetari il gettito si è assestato a 136,9 miliardi, 3,3 miliardi in più rispetto all'anno

⁸⁹ Secondo la Corte dei Conti occorre attuare una strategia coordinata e costante di contenimento dell'evasione basata sull'uso delle moderne tecnologie informatiche e telematiche, sull'ampliamento dei pagamenti tracciati, sull'applicazione della ritenuta d'acconto, e sull'azione di supporto all'adempimento e di controllo svolta dall'Amministrazione fiscale. È necessario ricorrere ad una diversa modalità realizzativa dell'attività di controllo fiscale, naturale complemento dell'utilizzo preventivo e persuasivo dei dati in possesso del sistema informativo (primi fra tutti quelli relativi alle fatture emesse e ricevute e ai corrispettivi conseguiti), già normativamente in parte previsto, ma ancora non compiutamente realizzato.

precedente (+2,5%); un incremento che è da imputare alla quota relativa agli scambi interni, aumentata di circa 3,6 miliardi (+3,0%), al contrario della quota derivante dalle importazioni che è diminuita di circa 300 milioni (-2,2%). Dei 123 miliardi relativi alla domanda interna, 12,5 derivano dai versamenti delle PA a titolo di *split payment*⁹⁰, con un incremento di circa 500 milioni rispetto al 2018. La quota del tributo derivante da questo istituto è passata dai 7,3 miliardi del 2015 (primo anno di applicazione) ai 12,5 miliardi del 2019, con un incremento del 4,5%.

L'andamento crescente si riflette anche nell'incremento della quota dell'IVA sul totale delle imposte indirette e sul totale delle imposte: il gettito IVA, che nel 2015 costituiva il 60,4% delle imposte indirette e il 27,3% del totale delle imposte, vale oggi più del 62 % delle prime (pari, nel 2019 a 224,6 miliardi) e il 29% delle seconde (pari, nell'ultimo anno, a 471,6 miliardi).

Il dato dei **versamenti**, sia delle imposte dirette che indirette, presenta una flessione, rispettivamente, dello 0,5 per cento e dello 0,12 per cento rispetto al 2018, imputabile essenzialmente ai versamenti in conto residui.

Anche per l'esercizio 2019, sulla dinamica della gestione dei **residui**, si confermano le problematiche evidenziate in sede di precedenti relazioni. Partendo dall'importo totale di residui rilevato alla fine del 2019 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (989.190 milioni), si perviene a determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto pari a 216.161 milioni.

- 10.2. L'attività di accertamento

Rispetto all'attività di accertamento e controllo tributario svolta nel 2019 dai diversi rami dell'Amministrazione finanziaria, all'Agenzia delle entrate compete la gestione della quota più rilevante dei tributi erariali.

Occorre distinguere diverse forme con le quali essa si svolge: - controlli sostanziali; - controlli formali; - verifiche esterne; - liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti; - invio di comunicazioni ai contribuenti per evidenziare loro irregolarità ed omissioni ed indurli all'autocorrezione (c.d. ravvedimento).

- 10.2.1. I risultati.

Nel 2019 i risultati degli accertamenti e dei controlli sostanziali (6.480 milioni) segnalano una ripresa rispetto all'esito, molto negativo, dell'anno precedente (+16,1%), ma restano in netto calo rispetto alle migliori *performance* degli anni precedenti (-12,5% rispetto al 2015 e -11,52% rispetto al 2017)⁹¹. In leggero calo nel 2019 rispetto all'anno precedente (-1,3%) gli introiti da controlli documentali *ex art. 36-ter* del d.P.R. n. 600 del 1973⁹².

I risultati dell'attività di controllo e di accertamento sostanziale svolta dall'Agenzia delle entrate nel 2019 sono ancora influenzati - seppure ora marginalmente - dalla gestione delle istanze presentate negli anni precedenti per c.d. *voluntary disclosure*. Nel triennio 2016-2018, viceversa, il fenomeno è stato alquanto rilevante, essendo stati

⁹⁰ Cfr. art. 17-ter del d.P.R. n. 633/1972, introdotto dall'art. 1, comma 629, della legge n. 190/2014.

⁹¹ Relativamente agli accertamenti eseguiti nel 2019, peraltro, si registra una straordinaria concentrazione dei risultati monetari prodotti nella fascia di controlli oltre i 10 milioni di euro che costituiscono il 49,9 per cento delle entrate realizzate nello stesso anno a seguito dell'attività di controllo sostanziale; ciò in dipendenza della definizione di un unico accertamento scaturito dalla cooperazione tra la Procura della Repubblica di Milano, la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate, nei confronti di un noto gruppo del settore della moda che ha comportato l'acquisizione di un versamento di imposta per oltre un miliardo di euro. Senza tale apporto il risultato finanziario degli introiti da controlli sostanziali conseguiti nel 2019 sarebbe stato sensibilmente inferiore a quello conseguito nell'anno precedente.

⁹² La graduale riduzione che si è verificata rispetto a tale tipologia di controlli può ritenersi coerente con il progressivo ampliamento delle fonti informative che concorrono ad alimentare la precompilazione delle dichiarazioni delle persone fisiche (modelli 730 e Redditi), limitando gli errori e le incongruenze derivanti da detrazioni ed oneri che in passato davano luogo ad un elevato numero di controlli.

inclusi nel risultato complessivo rendicontato anche gli introiti conseguiti a seguito della gestione delle suddette istanze presentate nel 2015 (4.113 milioni per il 2016, 399,8 milioni per il 2017 e 275 milioni per il 2018) che hanno dato luogo a 323.861 atti di accertamento/adesione nel 2016, a 7.582 atti nel 2017 e a 43.960 atti nel 2018⁹³.

TAVOLA 11 ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE
(INTROITI)

(in milioni)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------|--------|-------|-------|-------|
| Entrate da “controlli documentali” (art. 36-ter) | 356 | 342 | 318 | 319 | 315 |
| Entrate da “controlli sostanziali” (da versamenti diretti e da ruolo) | 7.403 | 6.133 | 7.324 | 5.581 | 6.480 |
| Entrate da controlli <i>voluntary disclosure</i> | | 4.113 | 399,8 | 275 | 26 |
| <i>Totale</i> | 7.759 | 10.588 | 8.042 | 6.175 | 6.821 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

- 10.2.2. I numeri ed i risultati medi unitari.

Sul piano dei volumi di produzione, escludendo le adesioni da *voluntary disclosure*, gli accertamenti sostanziali⁹⁴ ordinari effettuati nel 2019 ai fini delle imposte sui redditi, dell’IVA e dell’IRAP (poco più di 267 mila) presentano un leggero aumento rispetto all’anno precedente (+1,6%); tuttavia il loro numero resta sensibilmente lontano dai livelli antecedenti al 2016 (in media poco più di 310 mila accertamenti all’anno). Del resto, drastica era risultata la flessione del 2016 (quando il numero degli accertamenti ordinari non aveva raggiunto i 200 mila).

All’interno di tale tipologia di controlli, gli accertamenti da studi di settore diminuiscono ulteriormente (-42,7%), confermando la marginalità da tempo assunta dagli studi ai fini della diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate. Costante, invece, il numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24 che nel 2019 sono stati 7.039 (+0,1%).

In relativa flessione (-4,7%) anche il numero degli accertamenti parziali automatizzati, che passa da 251.907 nel 2018 a 239.996 nel 2019, valori questi sensibilmente lontani da quelli raggiunti negli anni anteriori al 2016.

Anche nel 2019 si rileva l’elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo: su un totale complessivo di 508.101 controlli, inclusi gli accertamenti parziali automatizzati, ben 259.133 controlli, pari al 51% del totale, hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta ricompreso tra 0 e 1.549 euro⁹⁵.

L’attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza ha fatto registrare nel 2019 un limitato aumento rispetto all’anno precedente. Il numero delle “verifiche e controlli”, è passato da 106.798 a 107.426 (+0,6%), mentre il numero dei “controlli strumentali” si è incrementato da 520.879 a 527.727 (+1,3%). Complessivamente nell’ultimo quinquennio emerge un graduale incremento dei volumi di attività destinati al

⁹³ Tale specifica attività operativa, di carattere straordinario, si è caratterizzata per modalità esecutive molto diverse dalla tradizionale attività di controllo e accertamento pur avendo comportato, evidentemente, un elevato assorbimento di risorse operative per il trattamento delle istanze.

⁹⁴ Tali controlli riflettono in modo specifico e diretto l’attività di contrasto all’evasione sostanziale svolta dagli uffici dell’Agenzia, anche avvalendosi del rilevante apporto istruttorio fornito dai reparti della Guardia di finanza.

⁹⁵ L’elevato numero di controlli dall’esito marginale rende necessaria un’approfondita analisi da parte dell’Agenzia delle entrate, allo scopo di individuare in modo puntuale le cause del fenomeno e le misure idonee a rendere maggiormente proficua l’azione di accertamento. Tra i controlli che hanno comportato un recupero fino a 1.549 euro, la massima incidenza si rileva tra gli accertamenti parziali automatizzati (184.843 su 239.995, pari al 77,0 %

contrasto dell'evasione. Quanto alle indagini finanziarie eseguite, il ricorso a tale mezzo investigativo risulta nel 2019 in aumento rispetto all'anno precedente (+10%). In aumento anche l'ammontare dei maggiori imponibili determinati a seguito di tali indagini (+8,6%).

- 10.2.3. Controlli con attività esterna

In flessione tutte le tipologie di attività istruttoria esterna, nelle quali rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali. I controlli esterni passano complessivamente da 31.970 del 2018 a 28.212 del 2019 con una diminuzione dell'11,6%. La maggiore riduzione è imputabile agli "accessi brevi" finalizzati al controllo dei dati relativi agli studi di settore (-14,1%).

Considerata la maggiore incisività e proficuità che l'attività di verifica esterna rispetto alle indagini interne, ampiamente confermata anche per il 2019, risulta evidente l'insufficienza delle attuali risorse umane al momento impiegabili⁹⁶.

- 10.2.4. Tipologie di contribuenti e maggior imposta accertata.

Nella tavola 2.6 si riportano, distintamente per settore impositivo, le maggiori imposte complessivamente accertate (MIA) negli anni dal 2015 al 2019, incluse, per il quadriennio 2016- 2019, le imposte dovute per le adesioni alle istanze presentate ai fini della collaborazione volontaria. Gli accertamenti ai fini delle imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP sono del tutto prevalenti quanto al potenziale rilievo finanziario. Nel 2019 la MIA relativa a tali accertamenti risulta in aumento rispetto al triennio 2016-2018 che, come rilevato, comprendeva rilevanti importi da *voluntary*, ma resta sensibilmente inferiore a quella del 2014 e del 2015, quando la stessa MIA aveva di gran lunga superato i 20 miliardi di euro (25,4 mld nel 2014 e 20,8 mld nel 2015).

In costante flessione si presentano nel quinquennio la MIA relativa agli accertamenti parziali ai fini delle imposte dirette (-9,4% rispetto all'anno precedente) e la MIA del settore registro (-15,8% rispetto all'esercizio precedente).

MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (TAV. 2.6) (in milioni)

| | 2015 | 2016* | 2017* | 2018* | 2019* |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| MIA accertamenti ai fini imposte dirette, IVA e IRAP | 20.817 | 18.525 | 18.023 | 16.919 | 17.535 |
| MIA accertamenti parziali imposte dirette | 412 | 325 | 314 | 319 | 289 |
| MIA accertamenti in materia di imposte di registro e altre imposte correlate | 258 | 347 | 256 | 196 | 165 |
| Totale MIA | 21.487 | 19.197 | 18.593 | 17.434 | 17.989 |

*inclusa la *voluntary disclosure*

Fonte: Agenzia delle entrate

La distribuzione tra le diverse tipologie di contribuenti del numero di accertamenti e della relativa maggiore imposta accertata, confrontata con i risultati dell'anno precedente, mette in luce, per i grandi contribuenti, una flessione in termini numerici (-4,5%) e una crescita di termini di maggiore imposta (+26,0%).

In crescita rispetto all'anno precedente si presentano i risultati numerici e finanziari concernenti i controlli nei confronti delle imprese di medie dimensioni, mentre risultano in calo i risultati relativamente alle imprese di piccole dimensioni e ai professionisti.

- 10.2.5. Frequenza dei controlli sostanziali

La frequenza dei controlli sostanziali rispetto all'ampiezza della platea dei contribuenti che svolgono attività indipendenti nel 2019 evidenzia un peggioramento del rapporto,

⁹⁶ Nel 2019, infatti, n. 8.643 verifiche e controlli esterni mirati effettuati dall'Agenzia delle entrate hanno fatto emergere rilievi per 13.052 milioni di euro ai fini della determinazione delle basi imponibili delle "imposte sui redditi" e per 1.767 milioni di maggiore IVA.

già molto basso, registrato nell'anno precedente. I controlli eseguiti nel 2019 costituiscono, infatti, l'1,8% del totale dei soggetti considerati.

FREQUENZA DEI CONTROLLI SOSTANZIALI IN RAPPORTO ALLA NUMEROSITÀ DEI CONTRIBUENTI

| Descrizione studio | N. contribuenti a cui si applicano* | Anno di esecuzione dei controlli | | | | | Incidenza % su platea | | | | |
|--|-------------------------------------|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Locazione, valorizzazione, compravendita di beni immobili propri | 182.304 | 2.936 | 2.175 | 2.805 | 2.190 | 1.448 | 1,6% | 1,2% | 1,5% | 1,2% | 0,8% |
| Intermediari del commercio | 157.533 | 24.441 | 19.246 | 26.620 | 23.908 | 17.295 | 15,5% | 12,2% | 16,9% | 15,2% | 11,0% |
| Costruzioni | 144.584 | 7.021 | 5.462 | 6.851 | 5.592 | 3.879 | 4,9% | 3,8% | 4,7% | 3,9% | 2,7% |
| Attività degli studi legali | 125.180 | 1.373 | 1.308 | 1.634 | 1.350 | 1.083 | 1,1% | 1,0% | 1,3% | 1,1% | 0,9% |
| Installazione di impianti elettrici e idraulici-sanitari | 124.367 | 2.727 | 2.229 | 2.834 | 2.775 | 1.699 | 2,2% | 1,8% | 2,3% | 2,2% | 1,4% |
| Studi medici | 123.801 | 1.194 | 837 | 1.280 | 1.261 | 1.178 | 1,0% | 0,7% | 1,0% | 1,0% | 1,0% |
| Intonacatura, rivestimento e tinteggiatura | 113.966 | 3.478 | 2.438 | 4.394 | 3.857 | 2.554 | 3,1% | 2,1% | 3,9% | 3,4% | 2,2% |
| Bar e caffè, gelaterie | 102.571 | 3.500 | 3.021 | 4.389 | 4.519 | 3.577 | 3,4% | 2,9% | 4,3% | 4,4% | 3,5% |
| Servizi di ristorazione | 99.002 | 3.860 | 2.700 | 3.637 | 2.778 | 1.851 | 3,9% | 2,7% | 3,7% | 2,8% | 1,9% |
| Servizi contabili e consulenze del lavoro | 91.307 | 1.288 | 1.251 | 1.601 | 1.776 | 1.474 | 1,4% | 1,4% | 1,8% | 1,9% | 1,6% |
| Altre attività di servizi n.c.a. | 71.031 | 2.228 | 1.686 | 2.686 | 2.445 | 1.878 | 3,1% | 2,4% | 3,8% | 3,4% | 2,6% |
| Totale | 3.183.465 | 84.299 | 65.492 | 91.064 | 78.322 | 55.962 | 2,6% | 2,1% | 2,9% | 2,5% | 1,8% |

* Contribuenti a cui si applicano gli studi di settore riferiti al periodo d'imposta 2017.

Fonte: Agenzia delle entrate

Atteso che il sistema fiscale si incentra sull'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, considerati i comportamenti evasivi di massa che tuttora lo caratterizzano, la Corte dei conti osserva come le frequenze dei controlli che l'Agenzia delle entrate riesce ad effettuare annualmente siano insufficienti per esercitare una adeguata deterrenza. Ciò anche in considerazione della misura delle sanzioni che in concreto vengono applicate nei casi di definizione bonaria delle violazioni e delle difficoltà di riscossione coattiva delle somme dovute.

- 10.2.6. Modalità di definizione

Quanto alle modalità di definizione degli accertamenti, perdura l'anomala frequenza degli **accertamenti che si definiscono per inerzia** del contribuente, pari al 30% dei controlli eseguiti nel 2019 e al 39% dei controlli eseguiti nel 2018. In termini di entità finanziaria l'incidenza degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente nel 2019 è pari al 40% (nel 2018 era stata pari al 52%).

A ciò si aggiunga che oltre la metà dei controlli classificati nella voce "Altro" (complessivamente 23.806 controlli, pari all'8% del totale) è risultata del tutto improduttiva di effetti favorevoli per l'Erario, secondo quanto emerge dalla tavola che segue.

TAVOLA 2.14

| ACCERTAMENTI ESEGUITI PER MODALITÀ DI DEFINIZIONE* | | | | | | | | | | |
|--|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|
| Accertamenti eseguiti | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
| Totale numero controlli | 301.996 | | 523.851 | | 295.267 | | 306.893 | | 268.137 | |
| di cui: | | | | | | | | | | |
| definiti mediante istituti deflativi | 141.783 | (47%) | 396.439 | (76%) | 111.170 | (38%) | 93.111 | (30%) | 79.517 | (26%) |
| impugnati | 35.341 | (12%) | 17.493 | (3%) | 31.500 | (11%) | 30.087 | (10%) | 12.836 | (4%) |
| definiti per inerzia del contribuente | 102.188 | (34%) | 68.043 | (13%) | 130.375 | (44%) | 120.626 | (39%) | 93.263 | (30%) |
| non ancora imputati | | | | | 2.047 | | 1.469 | | 58.715 | |

| | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|
| altro | 22.684 | (8%) | 41.876 | (8%) | 20.175 | (7%) | 61.600 | (20%) | 23.806 | (8%) |
| MIA complessiva | 20.265,4 | | 18.549,1 | | 17.718,5 | | 16.453,4 | | 17.457,8 | |
| di cui: | | | | | | | | | | |
| definiti mediante istituti deflativi | 4.765,6 | (24%) | 5.444,9 | (29%) | 3.697,1 | (21%) | 2.833,2 | (17%) | 3.731,8 | (22%) |
| impugnati | 6.154,0 | (30%) | 3.903,5 | (21%) | 5.041,4 | (28%) | 4.324,6 | (26%) | 2.774,3 | (17%) |
| definiti per inerzia del contribuente | 9.038,9 | (45%) | 6.206,8 | (33%) | 8.941,5 | (50%) | 8.633,1 | (52%) | 6.694,0 | (40%) |
| non ancora imputati | | | | | 38,4 | | 98,0 | | 3.968,6 | |
| altro | 306,9 | (2%) | 2.994,0 | (16%) | 0,1 | (0%) | 564,4 | (3%) | 289,0 | (2%) |

*Dati esclusi i controlli da *voluntary disclosure*

** Importi MIA espressi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.15

TIPOLOGIA DEFINIZIONE "ALTRO"

| | Anno | | |
|--|--------|-------|--------|
| | 2017 | 2018 | 2019 |
| Annullati per autotutela | 58,50% | 16,4% | 29,40% |
| Definizione art.13-bis, d.l. 78/2009 | 0,10% | | |
| Con esito negativo | 41,40% | 13,8% | 39,10% |
| Definizione art. 1 d.l. 119/2018 | | 2,4% | 30,00% |
| Definizione artt. 2 e 7 d.l. 119/2018 | | 25,0% | |
| <i>Voluntary disclosure</i> autoliquidazione | | 42,4% | 1,50% |
| Totale | 100% | 100% | 100% |

Fonte: Agenzia delle entrate

Anche nel 2019 la gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (48.223 su 113.677 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 42,4%, con un valore di 2.132 milioni su 8.224 milioni pari al 25,9%).

Sempre con riferimento agli accertamenti definiti per inerzia, non meno preoccupanti, e in peggioramento rispetto all'anno precedente, appaiono i dati relativi alle società di capitali: 17.104 accertamenti definiti con tale modalità su 54.044 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (31,6%), con una entità finanziaria di 5.359 milioni su un totale di 10.753 milioni accertati complessivamente (49,8%)⁹⁷.

Anche dai risultati del 2019 si conferma, dunque, che una quota rilevante dell'attività di controllo sostanziale continua a indirizzarsi verso posizioni sostanzialmente patologiche (irreperibili, falliti, ecc.), che non hanno interesse né a definire bonariamente l'accertamento, usufruendo della riduzione delle sanzioni prevista dalla legge, né a contestarlo nella sede contenziosa. Per la Corte dei Conti *«tutto ciò comporta un giudizio prognostico alquanto negativo sull'esito delle relative procedure di riscossione e dovrebbe imporre un profondo mutamento delle tradizionali strategie di contrasto dell'evasione, sia attraverso una più selettiva programmazione dell'azione di controllo fiscale, evitando per quanto possibile di impegnarla su posizioni prevedibilmente non proficue in termini di esigibilità del credito erariale, sia sviluppando - [...] - strumenti di controllo preventivo quali, ad esempio, l'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura dell'intermediario finanziario, ovvero l'adozione di sanzioni amministrative diverse e più efficaci di quelle meramente pecuniarie»*.

⁹⁷ Per la CdC stante la rilevanza e la tendenza crescente del fenomeno nel tempo, si può ipotizzare che la veste giuridica di società di capitali sempre più spesso venga utilizzata in modo strumentale.

TAVOLA 2.18

(in milioni)

| Tipologia Soggetto* | Introiti dell'anno 2019 da controlli sostanziali eseguiti nello stesso anno e negli anni precedenti | | | | | | totale |
|---|---|--------------------|----------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------|----------------|
| | fino a 5.000€ | da 5.001 a 20.000€ | da 20.001 a 100.000€ | da 100.001 a 1.000.000€ | da 1.000.001 a 10.000.000€ | oltre 10.000.000€ | |
| Persone Fisiche e Società di Persone | 144,7 | 55,6 | 28,4 | 30,9 | 46,4 | 10,5 | 316,5 |
| <i>di cui:</i> | | | | | | | |
| <i>IMPOSTE DIRETTE</i> | 125,2 | 43,9 | 22,1 | 23,0 | 39,3 | 10,5 | 264,0 |
| <i>IVA</i> | 8,3 | 6,6 | 2,7 | 3,6 | 1,9 | | 23,1 |
| <i>IRAP</i> | 3,3 | 1,9 | 0,6 | 0,5 | 0,0 | | 6,4 |
| <i>Altri tributi</i> | 7,9 | 3,2 | 3,0 | 3,7 | 5,2 | | 23,0 |
| Persone Giuridiche | 15,2 | 38,1 | 85,3 | 272,3 | 451,4 | 1.273,7 | 2.136,1 |
| <i>di cui:</i> | | | | | | | |
| <i>IMPOSTE DIRETTE</i> | 9,0 | 24,1 | 54,4 | 186,2 | 341,9 | 1.172,2 | 1.787,8 |
| <i>IVA</i> | 4,1 | 8,8 | 16,8 | 39,0 | 38,5 | | 107,3 |
| <i>IRAP</i> | 1,9 | 4,8 | 13,1 | 44,9 | 64,3 | 101,5 | 230,6 |
| <i>Altri tributi</i> | 0,1 | 0,3 | 1,0 | 2,3 | 6,6 | | 10,4 |
| Altro** | 2,6 | 4,0 | 8,9 | 42,4 | 93,9 | 28,5 | 180,3 |
| Totale | 162,5 | 97,7 | 122,7 | 345,6 | 591,7 | 1.312,7 | 2.632,9 |

*Elaborazione effettuata in base al modello dichiarativo.** Comprende mod. 770, IVA, Registro e altre imposte. Fonte: Agenzia delle entrate

I dati riportati nella tavola 2.18, che comprendono anche i controlli delle istanze da collaborazione volontaria, fanno emergere nel 2019 l'assoluta prevalenza degli introiti correlati all'attività svolta nei confronti delle persone giuridiche, che costituisce l'81,1% dell'introito complessivo. Quanto alla concentrazione dei risultati finanziari, si osserva che ben l'85,5% dell'introito deriva da controlli che hanno comportato introiti unitari superiori a 100 mila euro (2.250 milioni) e che di tale 85,5%, l'88,7 per cento (1.997,4 milioni) deriva da controlli superiori a 100 mila euro su società ed enti. Si deve confermare, dunque, quanto più volte rilevato in passato, sulla limitata incisività dell'azione di contrasto all'evasione diffusa delle persone fisiche.

- 10.2.7 Strumenti e procedure.

Nel 2019 il ricorso all'**accertamento sintetico**⁹⁸ si è rivelato sempre più marginale con 1.850 accertamenti (decremento del 33,5% rispetto al già modesto risultato del 2018). Per la Corte dei Conti va segnalata «*l'esigenza di un utilizzo oculato ma più intenso dello strumento, soprattutto quando gli incrementi patrimoniali non giustificati, desumibili dalle indagini finanziarie e dagli altri elementi informativi di cui l'Amministrazione fiscale dispone, ne possono consentire motivatamente l'impiego*>>».

Il numero delle **indagini finanziarie**, pur in contenuta crescita, resta lontano da quello degli anni dal 2010 al 2014 e conferma la costante sottoutilizzazione di uno strumento di indagine particolarmente efficace quale l'Anagrafe dei rapporti finanziari nella quale, come è noto, confluiscono tutte le informazioni sulle movimentazioni finanziarie realizzate⁹⁹. Dopo la drastica riduzione delle indagini finanziarie autorizzate dall'Agenzia

⁹⁸ Art. 38, commi 4-7, d.P.R. n. 600/73.

⁹⁹ L'attuale mancato impiego dell'Anagrafe dei rapporti ai fini dell'innalzamento della *tax compliance* contraddice la sua generalizzata utilizzazione, dopo l'entrata in operatività del dPCM 5 dicembre 2013, n. 159, ai fini della determinazione dell'indicatore ISEE per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate. Soltanto dal gennaio 2017, con l'art. 3 del d.l. n. 193 del 2016, convertito dalla l. n. 225/2016, è stato consentito all'Agenzia delle entrate e alla sua emanazione Agenzia delle entrate-riscossione di utilizzare «*le banche dati e le informazioni alle quali è autorizzata ad accedere sulla base di specifiche disposizioni di legge, anche ai fini dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale*» riequilibrando in tal modo la posizione rispetto a quella dei creditori privati dopo l'emanazione dell'art. 492-bis del c.p.c., che ha reso possibile un'ampia utilizzazione dell'anagrafe anche per la ricerca dei conti da pignorare. L'art. 16-quater del d.l. n. 119 del 2018, convertito dalla legge n. 136/2018, e all'art. 11 del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214/2011, ha esteso alla Guardia di finanza il potere, già attribuito all'Agenzia delle entrate, di utilizzare le informazioni presenti nell'Anagrafe dei rapporti anche per le analisi del rischio di evasione. Sempre con riferimento alla disciplina dell'Anagrafe dei rapporti va segnalato che con i commi da 681 a

delle entrate che si era registrata nel 2015 (-61,4% rispetto al 2014), e dopo la contenuta ripresa del 2017 (+9,2% rispetto all'anno precedente) nel 2019 prosegue, seppur ridimensionata, la crescita dello scorso anno, con 6.145 contribuenti sottoposti ad indagine finanziaria a fronte dei 5.881 nel 2018 (+4,5%). Tuttavia, il loro numero resta molto lontano da quello degli anni dal 2010 al 2014. In ripresa, rispetto al 2018 è anche la maggiore imposta accertata per effetto delle stesse indagini (+48,5%).

Dal confronto dei dati forniti dall'Agenzia delle entrate relativamente agli **indici sintetici di affidabilità fiscale** con quelli precedentemente prodotti per gli studi di settore, emerge un incremento del numero di soggetti che li hanno applicati in sede di dichiarazione e un incremento della maggiore base imponibile.

L'istituto del **ravvedimento operoso**, modificato con la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), ha determinato, ormai da diversi anni e con intensità crescente, una nuova forma di ravvedimento "indotto" dall'attività di controllo dell'Amministrazione fiscale (questionari, accessi, ecc.) o dalle comunicazioni collaborative che l'Agenzia delle entrate invia ai contribuenti per segnalare errori ed omissioni suscettibili di ravvedimento (c.d. "comunicazioni cambia verso"). Complessivamente, nel corso dell'anno 2019 il ravvedimento operoso spontaneo e quello indotto dalle comunicazioni "cambia verso" hanno determinato versamenti riferiti ai periodi d'imposta dal 2014 al 2019 per 2,9 miliardi. Il solo ravvedimento indotto, a fronte di oltre 2,8 milioni di comunicazioni inviate, ha determinato 873 mila ravvedimenti per un importo complessivo di 1,6 miliardi. Particolarmente rilevanti risultano fino al 2019 i risultati delle lettere inviate ai contribuenti in relazione alle liquidazioni periodiche IVA. A fronte di complessive 1.270.480 comunicazioni per i periodi d'imposta dal 2017 al 2019 sono stati conseguiti 218.966 ravvedimenti con un introito di poco inferiore a 1,3 miliardi.

Grande rilievo finanziario continua ad avere la **liquidazione** delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti. I risultati di tale attività derivano, in modo pressoché automatico, dal comportamento non corretto tenuto da una parte dei contribuenti in sede di autoliquidazione (quantificazione e versamento) dei tributi dovuti sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati. Rispetto all'ultimo quinquennio di attività, nel 2019 si rileva un incremento del numero di comunicazioni di irregolarità emesse a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA rispetto all'anno precedente. Si è passati, infatti, da 5,8 milioni nel 2018 a 6,0 milioni (+4,1%). Al netto della parte di comunicazioni non ancora esitate (cioè non ancora pagate né iscritte a ruolo nell'anno) risulta in calo il numero delle comunicazioni incassate (-4,4%). In lieve diminuzione, ma sempre elevato, nel 2019 il numero di comunicazioni di irregolarità che hanno generato un ruolo, con una incidenza sulle comunicazioni esitate che passa dal 59,1 al 58,6 %. L'introito complessivo conseguito nell'anno 2019 per effetto della suddetta attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, a 10.908 milioni, con un decremento di 270 milioni rispetto al 2018 (-2,4%).

- 10.2.8 Omessi versamenti

Persiste l'anomala dimensione del fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), che, come annota la Corte dei Conti, è <<divenuto da tempo una impropria modalità di finanziamento e, in non pochi casi, una modalità di arricchimento illecito, attraverso condotte preordinate all'insolvenza>>.

In lieve miglioramento rispetto all'annualità precedente, la situazione rilevata per il **2015**, ultima annualità con dati disponibili completi, che ha fatto registrare **omissioni per 14,3 miliardi di euro**, a fronte dei 14,5 miliardi del 2014. Sostanzialmente stabili le omissioni relative all'IVA nel 2016, pari a 6,6 miliardi di euro a fronte dei 6,7 miliardi

686 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 è stata prevista una più ampia possibilità di utilizzo delle banche dati per il contrasto dell'evasione fiscale e, in particolare, a consentire l'impiego su ampia scala dell'archivio dei rapporti finanziari per l'effettuazione sistematica di analisi di rischio al fine di "far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo".

dell'anno precedente. Nuovamente in ripresa nel 2017 l'ammontare degli omessi versamenti nel settore delle imposte proprie (2,8 miliardi), dopo la positiva flessione che si era registrata nel 2016 (2,5 miliardi).

Quanto al numero di posizioni coinvolte, pur nell'incompletezza dei dati forniti per le ultime annualità, esso sembrerebbe destinato a una contenuta riduzione rispetto ai quasi 3 milioni del 2015, ultimo anno per il quale si dispone dei dati complessivi.

La rilevanza e gravità del fenomeno richiedono, oltre alla massima efficacia ed incisività nell'azione di recupero dei tributi non spontaneamente versati, l'adozione di nuove strategie.

- 10.3. La riscossione: il tallone di Achille di un sistema in cui l'agente della riscossione gestisce il credito.

In proposito, la Corte dei Conti rimarca che *<<i>ridotti indici di riscossione mettono bene in evidenza i limiti dell'attuale sistema di riscossione non spontanea dei crediti pubblici. Si fa notare, al riguardo, come l'ampia facoltà riconosciuta ai contribuenti di assolvere ratealmente i debiti iscritti a ruolo, nonostante le ottimistiche previsioni che – un decennio fa circa - hanno accompagnato l'istituzionalizzazione di tale forma di pagamento, non abbia contribuito ad incrementare il tasso di riscossione. Invero, nell'ultimo decennio, detto indice si è ridotto progressivamente>>*.

Sempre i magistrati contabili annotano che anche nel 2019 il contesto della riscossione è stato caratterizzato dall'interferenza di diverse misure di definizione agevolata introdotte nell'ultimo triennio, che inevitabilmente hanno condizionato l'ordinaria attività preordinata alla riscossione dei carichi affidati. Buona parte degli incassi è stata realizzata infatti grazie a versamenti spontanei eseguiti in applicazione delle predette misure.

In parallelo, anche le risorse operative dell'ADER, in misura corrispondente, sono state impegnate nella gestione dei complessi e onerosi adempimenti connessi, preordinati alla preventiva ricognizione e comunicazione dei carichi definibili e di successivo riscontro della ammissibilità e completezza delle definizioni. Le riscossioni correlate alle definizioni agevolate condizionano la valutazione dei risultati di servizio, nella misura in cui, da un lato, sottraggono risorse alla ordinaria attività di riscossione coattiva, dall'altro, non consentono di accreditare direttamente i risultati ottenuti alla capacità di riscossione e alle entrate realizzate per effetto delle misure cautelari o esecutive adottate dall'Agente della riscossione.

A proposito dell'entità delle rateazioni, si confermano le anomalie ormai da tempo esistenti nel sistema normativo della riscossione dei tributi erariali, che ha finito per attribuire all'Agenzia delle entrate-riscossione, un improprio ruolo di ente di concessione di credito, su una massa di debitori caratterizzati da un elevato rischio di inesigibilità su parte delle dilazioni in essere, stante la rilevante entità delle stesse, l'assenza di garanzie e i limiti delle procedure di riscossione coattiva¹⁰⁰.

- 10.3.1. Stralci, definizioni agevolate e rottamazioni

¹⁰⁰ Chiosa la Corte de Conti: *<<Il peso preponderante delle riscossioni realizzate in ambiti diversi dalla tradizionale attività di riscossione coattiva, è destinata a riflettersi sui piani operativi e quindi sugli obiettivi istituzionali dell'Agente della riscossione, sempre più proiettato a gestire piani di rateizzazione, riconducibili ad una surrettizia attività finanziaria, ovvero istanze di definizione agevolata, ormai consentite in via pressoché permanente, a discapito della tradizionale attività di riscossione coattiva. Ancorché una simile mutazione delle attività di programma possa trovare giustificazione in contesti eccezionali e, in particolare, in occasione dell'emergenza epidemiologica tuttora in corso, è da chiedersi se – in una prospettiva di consolidamento delle menzionate propensioni operative in atto ormai da più anni – l'affievolirsi delle azioni di riscossione coattiva sia compatibile con il conseguimento degli obiettivi di contrasto dell'evasione fiscale e con la complessiva tenuta del sistema tributario>>*.

L'attività di riscossione dei carichi affidati all'ADER è stata condizionata negli ultimi anni dalle reiterate possibilità di definire in termini agevolati i debiti iscritti a ruolo (c.d. *rottamazione delle cartelle*). Ne è scaturito un complesso quadro di scadenze, quasi sistematicamente prorogate, con opportunità non chiare per i comuni contribuenti con evidente depressione dell'efficacia dell'azione di controllo e della *tax compliance*. E' di qualche utilità una breve ricognizione normativa.

In origine, l'art. 6 del d.l. n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla l. n. 225/2016, ha introdotto la possibilità di definire in misura agevolata (c.d. "Rottamazione") i debiti derivanti da ruoli affidati per la riscossione, dagli enti creditori all'allora Equitalia servizi di riscossione S.p.A., a tutto il 31 dicembre 2016.

Successivamente, il d.l. n. 148/2017, convertito con modificazioni dalla l. n. 172/2017, ha proposto la "Rottamazione-bis"¹⁰¹. Il D.l. n. 119/2018, convertito dalla l. n. 136/2018, ha varato a "Rottamazione-ter" riaprendo la possibilità di definire in via agevolata i debiti già ricompresi nell'ambito applicativo delle precedenti misure (ovvero i carichi affidati all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 settembre 2017), secondo una modulazione delle scadenze di pagamento più dilazionata nel tempo, prevedendo altresì l'estensione di tale facoltà anche ai carichi affidati dagli enti dal 1° ottobre 2017 al 31 dicembre 2017¹⁰².

L'art. 4 del d.l. n. 119/2018 ha previsto l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010. Alla data di ottobre 2018 la misura aveva **interessato circa 12,5 milioni** di contribuenti i quali risultavano intestatari di almeno un carico (c.d. "partita di ruolo") con debito residuo non superiore a mille euro, per un complessivo **valore nominale dei crediti di circa 32 miliardi di euro** (pari, all'incirca, al 3,5% %del valore complessivo del magazzino residuo di ruoli da riscuotere)¹⁰³.

A tal proposito, si ricorda che il successivo d.l. n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2019 (c.d. decreto semplificazioni), è nuovamente intervenuto sull'impianto della c.d. "Rottamazione-ter" consentendone l'adesione, previa presentazione di *apposita dichiarazione, anche a coloro che non avevano corrisposto, entro il 7 dicembre 2018, le somme dovute per le rate di luglio, settembre ed ottobre* della "Rottamazione-bis".

Venendo in soccorso, infine, dei contribuenti persone fisiche in gravi e comprovate situazioni di difficoltà economica, la legge n. 145/2018 ha introdotto il cosiddetto "*saldo e stralcio*", che consente di estinguere i debiti per omesso versamento di imposte dichiarate

¹⁰¹ Il provvedimento ha previsto: - la riapertura della definizione agevolata dei carichi affidati negli anni dal 2000 al 2016, purché non già ricompresi in dichiarazioni di adesione presentate ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 193/2016; - la definizione agevolata dei carichi, affidati dal 2000 al 2016 e compresi in piani di dilazione in essere alla data del 24 ottobre 2016, per i quali il debitore non era stato ammesso alla precedente definizione agevolata prevista dall'art. 6 del d.l. n. 193/2016 per mancato pagamento di tutte le rate, dei relativi piani di rateizzazione ex art. 19 del d.P.R. n. 602/1973, scadute fino al 31 dicembre 2016; - l'estensione della definizione agevolata ai carichi affidati dal 1° gennaio al 30 settembre 2017.

¹⁰² Per la "Rottamazione-bis", il d.l. n. 119/2018 ha differito al 7 dicembre 2018 il termine di pagamento delle rate scadenti nei mesi di luglio, settembre ed ottobre 2018; per quanti, entro tale termine, erano in regola con il pagamento delle predette rate, è stato previsto l'automatico slittamento delle scadenze di pagamento del restante dovuto secondo le tempistiche previste dall'art. 3, comma 21 del d.l. n. 119/2018 (c.d. Rottamazione-ter) ovvero in dieci rate con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2019 (facendo venire meno le rate che il d.l. n. 148/2017 fissava al 30/11/2018 e al 28/2/2019).

¹⁰³ Il riferimento alla "partita di ruolo" ha comportato la caducazione di molte partite dovute da debitori di somme complessivamente maggiori (circa 7 milioni di soggetti). Così la cancellazione di tutte le partite, di importo fino a mille euro, si è tradotta in un beneficio accordato anche a debitori di somme complessivamente rilevanti.

iscritti nei ruoli affidati all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 con il pagamento del capitale e degli interessi di ritardata iscrizione a ruolo, in misura ridotta.

Successivamente il d.l. n. 34/2019 (decreto "Crescita"), convertito con modificazioni dalla legge n. 58/2019, ha riaperto i termini per aderire alla "Rottamazione-ter" e al "saldo e stralcio", spostandone la scadenza dal 30 aprile 2019 al 31 luglio 2019. Termini ulteriormente prorogati al 30 novembre 2019 (d.l. n. 124/2019) e infine al 10 dicembre 2020 dal d.l. n. 34/2020.

Le **domande** di accesso alla "**Rottamazione-ter**" sono state circa **1,4 milioni** circa, per un totale di circa **11,4 milioni di cartelle, avvisi di addebito e avvisi di accertamento**. I carichi oggetto di richiesta ammontano complessivamente a circa **34,6 miliardi** che, al netto delle quote escluse dal perimetro e delle sanzioni abbuonabili, si riducono a circa **25 miliardi**. Quest'ultimo importo rappresenta pertanto il "teorico" importo riscuotibile, che i contribuenti dovrebbero versare per definire in via agevolata tutti i debiti, ricompresi nel perimetro della "Rottamazione-ter", indicati nelle domande di adesione.

Ai fini del "**Saldo e stralcio**", sono state presentate complessivamente circa **385** istanze per un totale di circa **4,2 milioni di cartelle e avvisi di addebito**. I relativi carichi ammontano complessivamente a circa **10,3 miliardi**. Al netto delle sanzioni abbuonabili e dell'ulteriore abbattimento calcolato sulla base della relativa fascia di ISEE del contribuente. L'importo da versare risultante dalle domande ammonta a complessivi 3,2 miliardi di euro circa, di cui 1,3 miliardi di euro a titolo di "saldo e stralcio" e circa 1,9 miliardi a titolo di "Rottamazione-ter".

Entro giugno 2019, per le domande di "Rottamazione-ter" presentate entro il 30 aprile 2019, l'Agenzia delle entrate-riscossione ha inviato i piani di pagamento le cui scadenze (già fissate al 31 luglio 2019 per la prima rata al 30 novembre 2019 per la seconda) si è reso necessario aggiornare ripetutamente.

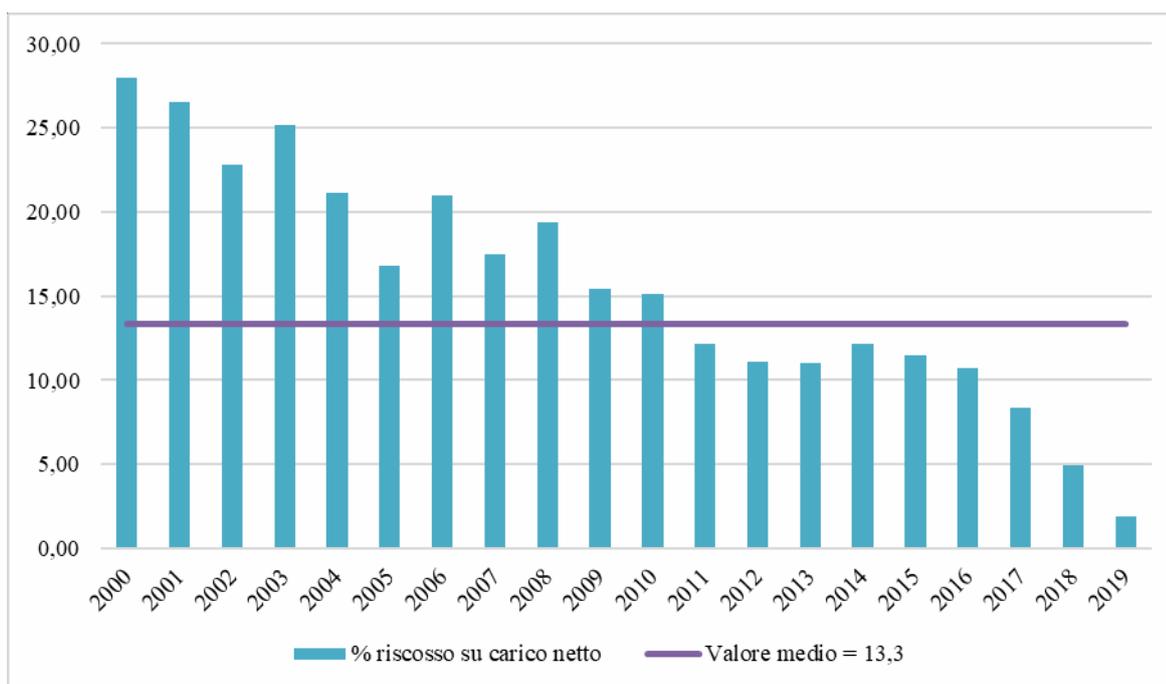
Entro ottobre 2019, sono stati inviati i piani di pagamento relativamente alle domande di adesione all'istituto del "Saldo e stralcio" (sia quelle presentate entro il 30 aprile 2019 sia quelle presentate nel periodo di riapertura dei termini di adesione, ovvero entro il 31 luglio 2019) con scadenza della prima rata al 30 novembre 2019, anch'essi oggetto di ripetute modifiche e aggiornamenti.

- **10.3.2. Una montagna di carichi da riscuotere non riscuotibili**

Nel corso dell'anno 2019 l'Agenzia delle entrate-riscossione ha conseguito un volume di incassi pari a **9,86 miliardi**, a fronte di carichi nello stesso anno affidati per 81,38 miliardi.

Il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli **fra il 2000 e il 2019** è stato di 133,4 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.002,8 miliardi, con un **indice di riscossione del 13,3%**. Il tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento, mediamente più elevato per gli anni risalenti (per i primi due anni rappresentati nel grafico, 2000 e 2001, si colloca rispettivamente al 28 e al 26,5 per cento), si riduce pressoché progressivamente negli anni successivi. L'annualità più ravvicinata, per la quale si è reso possibile tentare la riscossione nell'arco di un decennio, è il 2012, con un indice di riscossione dell'11%.

Incidenza del riscosso sul carico netto (in percentuale)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-riscossione

I ridotti indici desumibili dal grafico mettono in evidenza i limiti dell'attuale sistema di riscossione non spontanea dei crediti pubblici. L'ampia facoltà riconosciuta ai contribuenti di assolvere ratealmente i debiti iscritti a ruolo, nonostante le ottimistiche previsioni che – un decennio fa circa – hanno accompagnato l'istituzionalizzazione di tale forma di pagamento, non ha contribuito ad incrementare il tasso di riscossione. Invero, nell'ultimo decennio, detto indice si è ridotto progressivamente fino a dimezzarsi, oscillando tra il 10 e il 12 per cento.

Il 36% circa degli incassi proviene da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti in applicazione dei diversi istituti di definizione agevolata, il 9,2% da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti nei 60 giorni successivi alla notifica della cartella e il 25,7 % da versamenti rateizzati, ovvero da fonti di riscossione non stimolate, se non indirettamente, da azioni di riscossione coattiva. Di contro, solo il 29,2% si riferisce a riscossioni realizzate nell'ambito della ordinaria attività istituzionale dell'ADER.

RISCOSSIONI 2019 PER AMBITI DI ATTIVITÀ

| Riscosso complessivo | | Riscossione a 60 gg. notifica cartella | | Definizioni agevolate | | Rateazioni | | Attività ordinarie | |
|----------------------|--------------|--|-----|-----------------------|------|------------|------|--------------------|------|
| Importo | % | Importo | % | Importo | % | Importo | % | Importo | % |
| 9.862,9 | 100,0 | 904,1 | 9,2 | 3.544,2 | 35,9 | 2.535,0 | 25,7 | 2.879,9 | 29,2 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-riscossione

Per ciò, annota la Corte dei Conti, «*il peso preponderante delle riscossioni realizzate in ambiti diversi dalla tradizionale attività di riscossione coattiva, è destinato a riflettersi sui piani operativi e quindi sugli obiettivi istituzionali dell'Agente della riscossione, sempre più proiettato a gestire piani di rateizzazione, riconducibili ad una surrettizia attività finanziaria, ovvero istanze di definizione agevolata, ormai consentite in via pressoché permanente, a discapito della tradizionale attività di riscossione coattiva. Ancorché una simile mutazione delle attività di istituto possa trovare giustificazione in contesti eccezionali e, in particolare, in occasione dell'emergenza epidemiologica tuttora in corso, è da chiedersi se - in una prospettiva di consolidamento delle menzionate propensioni operative in atto ormai da più anni - l'affievolirsi delle azioni di riscossione coattiva sia compatibile con il conseguimento*

degli obiettivi di contrasto dell'evasione fiscale e con la complessiva tenuta del sistema tributario».

L'elevata concentrazione dei crediti sulle classi maggiori (la percentuale del carico netto che si colloca sopra i 100 mila euro è stata del 64 % nel 2017, del 61,8 % nel 2018 e del 61,4 % nel 2019) sollecita un approfondimento delle vicende gestionali dei relativi carichi, i cui esiti costituiscono un test utile per valutare i risultati conseguiti.

Avendo riguardo alle riscossioni realizzate nello stesso triennio, il tasso di riscossione nella fascia di ruoli superiori a 100.000 euro si attesta al 2,7%¹⁰⁴.

L'Agente nazionale di riscossione ha evidenziato come la limitata riscuotibilità di buona parte dei crediti sia imputabile ad una serie di motivazioni indipendenti dalle iniziative di competenza.

Con riguardo al magazzino dei carichi affidati a decorrere dal 2000 ed ancora pendenti al 31.12.2019, pari complessivamente a 1.367,0 miliardi, l'attenzione della Corte dei Conti si è concentrata sulla quota di 410,1 miliardi, corrispondente a carichi intestati a contribuenti nei cui confronti è stata svolta almeno una azione cautelare o esecutiva, senza riscossione.

TAVOLA 2.108

CARICHI PENDENTI AL 31/12/2019 PER I QUALI SONO STATE TENTATE AZIONI CAUTELARI O ESECUTIVE SENZA RISCOSSIONE*

| | ANNO AFFIDAMENTO CARICO | | | | | | | | | Totale |
|---|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|--------|
| | 2013 e anni precedenti | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020** | | |
| Carichi senza azione cautelare o esecutiva | 95,7 | 12,6 | 13,0 | 12,3 | 12,6 | 17,1 | 26,6 | 0,7 | 190,5 | |
| <i>di cui: presenza di una istanza di insinuazione in procedura concorsuale per contribuenti persone fisiche ritornate "in bonis"</i> | 46,0 | 2,5 | 2,1 | 1,2 | 0,7 | 0,6 | 0,1 | 0,0 | 53,2 | |
| Carichi oggetto di misure cautelari | 13,4 | 1,3 | 1,0 | 0,8 | 0,6 | 0,7 | 0,1 | 0,0 | 17,7 | |
| <i>solo fermo amministrativo</i> | 6,3 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 8,1 | |
| <i>almeno una iscrizione ipotecaria</i> | 7,1 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 9,7 | |
| Carichi oggetto di almeno un atto di pignoramento | 135,0 | 13,4 | 12,6 | 10,5 | 11,7 | 12,7 | 5,9 | 0,0 | 201,8 | |
| <i>solo pignoramento mobiliare</i> | 15,6 | 1,1 | 1,3 | 0,8 | 0,4 | 0,5 | 0,2 | 0,0 | 19,9 | |
| <i>solo pignoramento presso terzi</i> | 53,7 | 6,9 | 7,4 | 7,0 | 9,0 | 10,2 | 5,3 | 0,0 | 99,5 | |
| <i>almeno una procedura esecutiva immobiliare (intervento o pignoramento)</i> | 6,5 | 0,9 | 0,8 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | 0,0 | 9,8 | |
| <i>almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare</i> | 10,5 | 1,0 | 0,7 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 13,5 | |
| <i>almeno un pignoramento presso terzi e un pignoramento mobiliare</i> | 31,3 | 2,1 | 1,4 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,2 | 0,0 | 37,6 | |
| <i>altre combinazioni di azioni con almeno una procedura esecutiva</i> | 17,3 | 1,5 | 1,1 | 0,8 | 0,5 | 0,4 | 0,1 | 0,0 | 21,5 | |
| Totale | 244,0 | 27,3 | 26,6 | 23,6 | 24,9 | 30,5 | 32,5 | 0,7 | 410,1 | |

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Secondo i dati, oltre il 50% degli importi rateizzati a seguito dell'azione di accertamento svolta nel 2015 ha dato luogo al mancato pagamento delle rate; per le rateazioni indotte da comunicazioni di irregolarità accordate nel 2015, poi, oltre il 34% risulta non pagato. Ciò spinge a ritenere che «un'elevata quota di rateazioni è finalizzata a ritardare l'azione esecutiva».

¹⁰⁴ Il numero relativamente ridotto dei soggetti interessati dovrebbe facilitare ricognizioni mirate in ordine alle iniziative assunte e ai motivi specifici che ostano alla riscossione dei predetti carichi. Se riferite poi a classi di volumi superiori a un milione di euro, che pure rappresentano mediamente il 40% circa dei carichi complessivamente affidati nell'ultimo quinquennio, le ipotizzate ricognizioni si rendono ancora più agevoli in quanto coinvolgerebbero verosimilmente una platea di contribuenti assai ridotta, per i quali sarebbe possibile effettuare analisi approfondite.

TAVOLA 2.33

ESITI DELL'AZIONE DI RECUPERO CONSEGUENTE A RATEAZIONI DA ACCERTAMENTO NON PAGATE

(in milioni)

| Anno di consuntivazione | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------|--------|--------|-------|------|
| Numero atti con mancato pagamento delle rate | 13.981 | 10.021 | 10.840 | 3.346 | 152 |
| <i>di cui solo iscritti a ruolo</i> | 9.607 | 7.252 | 8.853 | 3.086 | 150 |
| <i>di cui con attivazione procedure esecutive</i> | 4374 | 2769 | 1987 | 260 | 2 |
| Importo atti con mancato pagamento delle rate | 957,8 | 835,2 | 530,9 | 112,2 | 3,3 |
| <i>di cui solo iscritti a ruolo</i> | 654,5 | 504,1 | 440,6 | 92,8 | 3,2 |
| <i>di cui con attivazione procedure esecutive</i> | 303,3 | 331,2 | 90,2 | 19,3 | 0,1 |
| Somme riscosse su partite relative ad atti oggetto di rateazione | 23,3 | 18,2 | 8,7 | 1,3 | 0,0 |
| <i>di cui solo iscritti a ruolo</i> | 17,0 | 12,0 | 7,5 | 1,2 | 0,0 |
| <i>di cui con attivazione procedure esecutive</i> | 6,3 | 6,2 | 1,2 | 0,2 | |
| Importo posizioni mancato pagamento (Residuo) | 934,5 | 817,0 | 522,2 | 110,8 | 3,3 |
| <i>di cui solo iscritti a ruolo</i> | 637,6 | 492,1 | 433,1 | 91,7 | 3,2 |
| <i>di cui con attivazione procedure esecutive</i> | 297,0 | 325,0 | 89,0 | 19,1 | 0,1 |

Fonte: Agenzia delle entrate

RATEAZIONI DA COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ (36-BIS E 54-BIS) TAVOLA 2.34

| Anno | 2015 | 2016* | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Numero posizioni oggetto di rateazione | 599.778 | 590.132 | 650.119 | 523.226 | 307.342 |
| Importi Totali Rateizzati | | | | | |
| <i>di cui:</i> | | | | | |
| da controlli automatizzati (36-bis e 54-bis) | 6.006,9 | 5.663,9 | 6.500,8 | 5.149,4 | 3.341 |
| <i>di cui:</i> | | | | | |
| Imposta | | | | | |
| Interessi | | | | | |
| Sanzioni | | | | | |
| Importi riscossi ratealmente al 31/12/2019 | 3.736,9 | 3.392,3 | 2.670,1 | 2.362,6 | 1.809,0 |
| <i>di cui:</i> | | | | | |
| credito originario | 3.527,8 | 3.244,4 | 2.576,3 | 2.282,7 | 1.751,8 |
| interessi da rateazione | 209,2 | 147,9 | 93,8 | 79,9 | 57,2 |
| Numero posizioni con mancato pagamento delle rate | 227.064 | 183.690 | 170.935 | 52.912 | 0 |
| Importo richiesto per mancato pagamento delle rate* | 2.068,2 | 1.660,9 | 1.548,8 | 549,2 | 0 |
| <i>di cui solo iscritto a ruolo</i> | 2.068,2 | 1.660,9 | 1.548,8 | 549,2 | 0 |
| <i>di cui con attivazione procedure esecutive</i> | - | - | - | - | - |

*Importi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

La gravità della situazione emerge anche dal Piano di riscossione aggiornato¹⁰⁵ che prevede una riduzione del volume di **incassi**, stimato in circa **6,4 miliardi di euro per il 2020, 9,6 miliardi per il 2021 e 9,8 miliardi per il 2022**. La previsione originaria della riscossione per l'anno 2020 (precedente al blocco delle attività nel periodo di sospensione della riscossione) stimava un livello complessivo degli incassi da ruoli pari a 9,187 miliardi di euro. Dei 6,4 miliardi attesi, ben 2,4 miliardi (il 37,5%) è riferito al gettito scaturente da definizioni agevolate con scadenza rate a dicembre 2020.

¹⁰⁵ Cfr. Schema di atto aggiuntivo alla convenzione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia delle entrate per i servizi relativi all'anno 2020 del 5 settembre 2020.