

La quantificazione dell'evasione fiscale presenta molteplici problematiche e criticità sul piano statistico ed economico. Nel 2014, per la prima volta, il Governo ha quantificato l'entità delle risorse sottratte al bilancio pubblico<sup>20</sup>. Inoltre, l'attuazione della legge delega in materia fiscale (L. n. 23/2014) prevede l'istituzione di una commissione di esperti che su base indipendente effettui sistematicamente una *stima ufficiale* dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva, a partire dalla misurazione dell'economia non osservata, ovvero basata sul confronto tra i dati dell'anagrafe tributaria e quelli della contabilità nazionale. Infatti, poiché le definizioni del Sistema europeo dei conti (SEC) impongono di contabilizzare il PIL secondo il criterio dell'eshaustività, l'Istituto Nazionale di Statistica incorpora nelle stime del PIL anche l'economia non direttamente osservabile.

L'economia non osservata (NOE) è quella che sfugge all'osservazione diretta. Riguarda essenzialmente l'economia illegale e l'economia sommersa<sup>21</sup>. La parte di valore aggiunto che viene considerata *sommersa* concerne principalmente: i) il valore aggiunto occultato all'autorità fiscale; ii) il valore aggiunto generato dall'utilizzo di input di lavoro irregolare. Nel complesso, la nuova stima dell'economia sommersa conduce a un valore di circa 187 miliardi di euro, che nel 2011 pesa per l'11,5 per cento del PIL. Sommando la componente delle attività illegali (stimata nello 0,9 per cento del PIL) si ottiene un'incidenza dell'economia non osservata pari al 12,4 per cento<sup>22</sup>.

La misurazione Istat dell'economia sommersa non consente di stimare direttamente l'evasione fiscale, né di ricostruire l'ammontare di imponibile non dichiarato con riferimento a specifiche imposte. Ciò nonostante, la stima dell'economia sommersa rappresenta la base di riferimento per la quantificazione del *tax gap*, che richiede, ove possibile, una metodologia *top-down*, basata sul confronto tra la stima macroeconomica delle basi imponibili a partire dai dati di contabilità nazionale (che includono anche la componente occultata al fisco) e le basi imponibili dichiarate dai contribuenti.

Già nel Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'«Economia non osservata e flussi finanziari», presentato a settembre del 2011 alla Commissione Finanze della Camera, si osservava che le numerose stime che vengono prodotte sulla consistenza dell'evasione fiscale (e più raramente di quella contributiva), da parte di soggetti diversi, pur trovando ampio risalto sui mezzi d'informazione, forniscono spesso dati parziali e discordanti tra loro. Pertanto, nel Rapporto si enfatizzava la presenza di un vuoto informativo relativo alla grandezza di maggiore interesse nell'ottica sia dell'analisi dei flussi di finanza pubblica, sia degli indirizzi da intraprendere nell'attività di prevenzione e recupero dell'evasione. In conclusione, si raccomandava di pervenire a una stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva, da

<sup>20</sup> 'Rapporto sull'evasione fiscale' presentato dal Governo al Parlamento, ex art. 6 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66, Capitolo 4. Il rapporto è disponibile sul site web del MEF, all'indirizzo: [http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto\\_art6\\_dl66\\_13\\_luglio.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf).

<sup>21</sup> L'economia 'non osservata' include 1) l'economia sommersa, 2) le attività illegali; 3) la produzione del settore informale, 4) le inadeguatezze del sistema statistico. Per maggiori dettagli si fa riferimento a: '*Economia non osservata e flussi finanziari*', Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata, istituito dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>22</sup> La stima del PIL è stata rivista per effetto dei cambiamenti introdotti dal SEC 2010, con una rivalutazione complessiva di 59 miliardi, corrispondente al 3,7 per cento del precedente livello in valore. Alla rivalutazione del PIL nominale del 2011 hanno contribuito per 1,6 punti percentuali le modifiche dovute alle innovazioni metodologiche introdotte dal SEC 2010, di cui la quota preponderante è attribuibile alla capitalizzazione delle spese per ricerca e sviluppo. La revisione è attribuibile per ulteriori 0,8 punti percentuali alle modifiche connesse al superamento di riserve europee sull'implementazione del SEC 95, fra le quali la modifica riguardante l'inclusione di alcune attività illegali (10,5 miliardi provenienti dalla commercializzazione di droga, 3,5 miliardi dall'attività di prostituzione e 0,3 miliardi dal contrabbando di sigarette); nella restante parte, corrispondente a 1,3 punti percentuali e derivante dalla combinazione di molti effetti dovuti alle innovazioni introdotte nelle fonti e nelle metodologie nazionali, va inclusa la nuova stima dell'economia sommersa. Cfr.: ISTAT, 'Il ricalcolo del PIL per l'anno 2011', 9 settembre 2014.

affiancare a quella effettuata dall'ISTAT con riferimento all'economia non osservata, nella consapevolezza che la creazione di una stima del *tax gap* darebbe un forte impulso ad un'azione finalizzata al miglioramento della *compliance* fiscale e contribuirebbe a fare chiarezza sul tema dell'evasione fiscale.

Occorre precisare che la quantificazione del *tax gap*, ovvero delle risorse sottratte al fisco, non coincide con la stima dell'evasione fiscale. Il *tax gap* è misurato come differenza tra le basi imponibili potenziali, desunte dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate, dopo un opportuno lavoro di riconciliazione delle variabili. La distinzione è duplice: da un lato, alcune componenti contribuiscono alla determinazione del *tax gap*, ma non sono di per sé fenomeni riconducibili all'evasione fiscale, ovvero intenzionale sottrazione di risorse al fisco (per esempio, i mancati versamenti dovuti agli errori nell'interpretazione delle norme); dall'altro lato, vi sono comportamenti che riducono la base imponibile ma che, per definizione, non sono inclusi nelle stime dell'economia non osservabile (si pensi, ad esempio, alle deduzioni fiscali chieste in misura non spettante).

L'Agenzia delle Entrate ha nel tempo affinato le metodologie che consentono di stimare il *tax gap* dell'IVA e dell'IRAP, nonché delle imposte dirette, IRES e IRPEF sulle imprese e sul lavoro autonomo. Nel 'Rapporto sull'evasione fiscale' presentato dal Governo al Parlamento (art. 6 D.L. n. 66/2014), si riporta la misura del valore complessivo delle imposte sottratte a tassazione (*tax gap* medio su base annua), pari a 91 miliardi di euro (7 per cento del PIL). Si ricorda che la Delega Fiscale (l'art. 3 della L. n. 23/2014) attribuisce un rilievo fondamentale alla stima e al monitoraggio dell'evasione fiscale, nella considerazione che una quantificazione ufficiale del *tax gap* potrebbe rappresentare sia un'importante svolta per una strategia di policy orientata a un fisco più equo ed efficiente, sia uno strumento indispensabile al fine di monitorare e incentivare la performance dell'Amministrazione Fiscale nell'identificare i principali rischi di evasione fiscale, allocare le risorse in modo efficiente e individuare le migliori linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. Coerentemente, la Delega fiscale demanda al Governo l'istituzione di un'apposita Commissione, incaricata di definire una metodologia di valutazione dell'ampiezza e della diffusione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, attraverso una quantificazione delle risorse sottratte al bilancio pubblico basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando criteri metodologicamente solidi, trasparenti e stabili nel tempo. I risultati della rilevazione devono essere calcolati e pubblicati con cadenza annuale.