

Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi

2004 / 2

**Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale
con particolare riferimento ai metodi fondati sugli
accertamenti**

Ilaria Palmieri

Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi

2004

**Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare
riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti**

Ilaria Palmieri

Marzo 2004

I documenti di lavoro non riflettono necessariamente l'opinione ufficiale dell'Agenzia delle Entrate ed impegnano unicamente gli autori.

Possono essere liberamente utilizzati e riprodotti per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali a condizione che sia citata la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri ben visibili:

<http://www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi>

Informazioni e chiarimenti: ae.ufficiostudi@agenziaentrate.it

Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti

Il lavoro si pone l'obiettivo di effettuare una rassegna dei metodi di misurazione dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa finalizzata a far emergere pregi e difetti degli approcci diretti e indiretti di stima. Particolare attenzione è riservata alla quantificazione dell'evasione attraverso il metodo dell'auditing fiscale ed ai tentativi di utilizzo di questo approccio in alcuni paesi dell'OCSE quali la Francia, l'Italia e gli Stati Uniti.

Méthodologies utilisées pour quantifier la fraude fiscale, notamment en ce qui concerne les méthodes basées sur les contrôles

L'étude a pour objectif d'effectuer une revue des méthodes de mesure de la fraude fiscale et de l'économie souterraine, dans le but de mettre en évidence les avantages et les inconvénients des méthodes d'estimation directes et indirectes. L'étude traite en particulier l'estimation de l'évasion fiscale par le biais de l'"auditing fiscal" ainsi que les tentatives d'utiliser cette approche dans certains pays de l'OCDE comme la France, les États-Unis et l'Italie.

Methodologien zum Steuerhinterziehung Quantifizierung, insbesondere was die Methoden betrifft, die auf den Kontrollen basieren

Die Studie hat zum Ziel, eine Analyse der Verfahren der Messung der Steuerhinterziehung und der Schattenwirtschaft durchzuführen, mit dem Ziel, die Vorteile und die Nachteile der direkten und indirekten Schätzungsmethoden hervorzuheben. Die Studie behandelt insbesondere die Schätzung der Steuerhinterziehung mit Hilfe des "fiskalischen auditing" sowie die Versuche, dieses Konzept in einige OECD-Länder wie Frankreich, die Vereinigten Staaten und Italien zu benutzen.

Methodologies used to quantify tax avoidance, in particular with regard to the methods based on controls

The study aims to carry out a review of the methods of measurement of tax avoidance and of the underground economy, with the aim of demonstrating the advantages and the inconvenients of the direct and indirect estimate methods. The study treats in particular the estimate of tax avoidance by means of the "fiscal auditing" and the attempts to use this approach in certain OECD countries like France, the United States and Italy.

Metodologías utilizadas para cuantificar la evasión fiscal, en particular, por lo que se refiere a los métodos basados en los controles

El estudio tiene por objetivo efectuar un examen de los métodos de medida de la evasión fiscal y la economía sumergida, con el fin de poner de relieve las ventajas y las desventajas de los métodos de estimación directos e indirectos. El estudio trata en particular la estimación de la evasión fiscal por medio del "auditing fiscal" así como las tentativas de utilizar este método en algunos países de la OCDE como Francia, los Estados Unidos e Italia.

INDICE

1	INTRODUZIONE.....	4
	1.1 <i>Evasione fiscale ed economia sommersa</i>	5
	1.2 <i>Metodi di misurazione di evasione fiscale ed economia sommersa</i>	6
2	METODI INDIRETTI DI MISURAZIONE: MODELLI ECONOMICO-STATISTICI.....	7
	2.1 <i>Modelli monetari</i>	7
	2.2 <i>Modello dell'indicatore globale</i>	11
	2.3 <i>Modello composito</i>	12
3	METODI INDIRETTI DI MISURAZIONE: APPROCCI MACROECONOMICI.....	14
	3.1 <i>Approccio dell'input lavoro</i>	14
	3.2 <i>Approccio della discrepanza reddito – spesa</i>	16
	3.3 <i>Approccio della discrepanza tra dati statistici e dati fiscali</i>	17
4	METODI DIRETTI.....	19
	4.1 <i>Il Metodo di Franz</i>	19
	4.2 <i>Indagini campionarie su Bilanci, Spese e Forza lavoro</i>	19
	4.3 <i>Auditing dei contribuenti</i>	20
	4.3.1 <i>Accertamenti su un campione casuale o selezionato</i>	21
	4.3.2 <i>Uniformità dei controlli</i>	22
	4.3.3 <i>Italia</i>	22
	4.3.4 <i>Francia</i>	27
	4.3.5 <i>Stati Uniti</i>	29
5	CONCLUSIONI.....	31
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	34
	RIFERIMENTI NORMATIVI.....	39
	APPENDICE.....	40

1 Introduzione

Il tema della misurabilità di evasione fiscale ed economia sommersa è molto controverso e, negli ultimi anni ha acquisito un'importanza sempre maggiore nella letteratura economica, probabilmente per un concorso di circostanze: “una maggiore consapevolezza (a livello europeo e mondiale) dell'importanza dell'economia e del lavoro sommerso, la speranza crescente che si possa alleviare il lavoro irregolare, la curiosità intellettuale che spesso richiama una misurazione come questa, a prima vista intrattabile ecc.”¹

Un primo problema che si pone allo studioso, che vuole cimentarsi nella quantificazione di questi due fenomeni, è quello di definire e circoscrivere ciò che si intende misurare. È soltanto con la revisione dei manuali di contabilità nazionale, operata congiuntamente dalle Nazioni Unite con l'SNA93² e da Eurostat con il SEC95,³ che si è fatta chiarezza su questo punto, distinguendo tra: economia sommersa, economia illegale ed economia informale. Fino ad allora, il rischio di ottenere risultati molto distanti e non confrontabili, ottenuti anche tramite metodi di stima simili era molto alto, proprio a causa dell'utilizzo di una concezione più ampia o più ristretta delle attività definite come sommerse.

Strettamente correlato al problema del sommerso è quello relativo all'evasione. In questo caso sorgono problematiche specifiche relative alla complessità dei comportamenti posti in essere dai soggetti economici per realizzare la frode, per lo più in materia fiscale e giuslavoristica.

Al fine di realizzare consistenti analisi quantitative è indispensabile ridurre le varie tipologie di azioni in comportamenti elementari che possono essere:⁴

- ⇒ *l'occultamento della filiera di produzione o di una sua parte* (omissione della dichiarazione sia degli acquisti che del fatturato);
- ⇒ *la sottodichiarazione del fatturato* (corretta dichiarazione degli acquisti a fronte di una sottovalutazione del fatturato);

¹ MELDOLESI (2003).

² Il System of National Account 93, Sistema di Contabilità Nazionale pubblicato sotto la guida delle Nazioni Unite, entrato in vigore nel febbraio 1994, dopo la fase di revisione iniziata nella metà degli anni 80, ha sostituito lo schema SNA del 1953 [REY (2003)].

³ Il Sistema Europeo di Contabilità Nazionale approvato con il Regolamento del Consiglio Europeo n. 2223/96, in armonizzazione con l'SNA93 [PICOZZI, BALDASSARINI, PASCARELLA (2003)].

⁴ PASCARELLA, PISANI (2000); BIGGERI (2001).

⇒ *la sovradichiarazione dei costi* (corretta dichiarazione del fatturato a fronte di una sopravvalutazione degli acquisti).

Ovviamente, la frode può generarsi anche da una qualsiasi combinazione delle azioni sopra elencate ma, attraverso tale schematizzazione è possibile trovare modelli che riescano a cogliere la complessità dei fenomeni.

Oltre agli aspetti definatori esiste uno specifico problema relativo alla scelta dell'approccio da utilizzare per la quantificazione. La classificazione dei metodi non è univoca e la letteratura sull'argomento si presenta in modo variegato. Tutti gli autori adottano la semplificazione di raggruppare i vari metodi di stima in due grandi famiglie: i metodi indiretti ed i metodi diretti, ma poi ognuno fa rientrare approcci diversi in queste due categorie.⁵

In questo lavoro si è scelto di considerare tra i metodi indiretti gli studi che cercano di ricavare l'entità dell'economia sommersa (o dell'evasione fiscale) da modelli economici, che captano i segnali lasciati in superficie dalle attività economiche sommerse (i metodi monetari, il metodo dell'indicatore globale, il modello composito) o dal confronto tra aggregati di natura macroeconomica (approccio all'input lavoro, discrepanza tra dati sul reddito e sui consumi; discrepanza tra dati statistici e dati fiscali). Sono stati, invece, classificati come metodi diretti soltanto quelli che si basano su dati prettamente microeconomici, cioè che stimano il sommerso attraverso indagini sulle famiglie o sulle imprese, o attraverso attività di vigilanza tributaria (metodo di Franz, indagini campionarie, auditing fiscale).

Tutti questi approcci sono sottoposti a molte e differenti critiche ma riescono comunque a dare una quantificazione dei fenomeni dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa.

1.1 Evasione fiscale ed economia sommersa

Come si è accennato nell'introduzione, con l'SNA93 ed il SEC95 si è proceduto alla revisione dei manuali di contabilità nazionale e si è fatto chiarezza sulle componenti economiche da misurare per raggiungere una stima esauriente del Pil.

Vengono individuate tre tipologie di attività produttive non osservate: le attività illegali, quelle informali e quelle sommerse. Le prime consistono nella produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione e possesso è proibita per legge ed in tutte quelle

⁵ MARÈ, ALESINA (1996a); MARÈ (1996b); OECD, IMF, ILO, ISCCIS (2002); SCHNEIDER, ENSTE (2000a); TANZI (1993); ZIZZA (2002).

attività produttive che diventano illegali se svolte da un operatore non autorizzato. Le attività informali sono date dall'insieme di unità produttive appartenenti al settore delle famiglie che si impegnano nella produzione di beni e servizi con l'obiettivo primario di generare occupazione e redditi alle persone coinvolte. La produzione sommersa consiste invece in tutte quelle attività legali che vengono svolte clandestinamente per svariati motivi: evasione fiscale, contributiva, inosservanza della normativa civilistica sul lavoro o sulla sicurezza etc., mancata compilazione della prevista modulistica amministrativa e/o statistica. Esistono infatti due diverse tipologie di sommerso: quello socio-economico, che si riferisce alla volontà dei soggetti di violare almeno un obbligo di legge (evasione fiscale o contributiva) o di non rispettare minimi salariali, orario di lavoro, standard di sicurezza etc.; quello statistico, che si riferisce alla completa mancanza di informazioni nel sistema informativo stesso, imputabile a carenze di tipo prettamente statistico (ad esempio, la mancata compilazione di moduli amministrativi e/o dei questionari statistici da parte di imprese o famiglie).

Per il momento in sede europea si è deciso di escludere l'economia illegale dalla misurazione del Pil e per quel che riguarda l'economia informale, questa non assume rilevanza nei paesi sviluppati.

Questo lavoro si concentrerà, dunque, sull'economia sommersa ed in particolare sui legami intercorrenti tra questa e l'evasione fiscale. Infatti, se si accantona la quota di sommerso dovuta a problemi statistici, emerge una relazione molto stretta tra le due grandezze, in quanto, l'insieme dei redditi che evadono la tassazione sono di fatto la parte fondamentale dell'economia sommersa.

Per semplificare, si possono considerare evasione fiscale e sommerso economico come due facce della stessa medaglia: l'una rivolta verso il problema del prelievo fiscale e della perdita di gettito per lo Stato; l'altra attenta alle attività produttive, al lavoro nero ed ai problemi di completezza delle statistiche nazionali.

1.2 Metodi di misurazione di evasione fiscale ed economia sommersa

La letteratura economica raggruppa i metodi di stima dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa in due grandi famiglie: i metodi indiretti ed i metodi diretti.

I primi ricavano l'entità dell'economia sommersa attraverso:

- ⇒ modelli economico-statistici, che si caratterizzano per la pretesa di fornire con un solo modello una quantificazione dell'economia sommersa;

⇒ approcci macroeconomici, che mirano al raggiungimento di una stima esauriente del Pil attraverso l'integrazione delle attività non registrate, della sottodichiarazione dei ricavi, della sovradichiarazione dei costi, nonché del sommerso statistico nei conti nazionali.

I secondi si basano su dati prettamente microeconomici rilevati su famiglie, imprese o tramite l'attività di vigilanza tributaria.

I modelli economico-statistici hanno il pregio di consentire i confronti internazionali e le stime sullo sviluppo e la crescita del sommerso nel lungo periodo, ma sono criticati a causa delle assunzioni semplificatrici su cui si basano, spesso lontane dalla realtà e a causa della poca chiarezza nella definizione di ciò che intendono misurare.

Gli approcci macroeconomici hanno il pregio di potere essere utilizzati per stime esaurienti del Pil, ma hanno il difetto di non riuscire a fornire una perfetta separazione tra sommerso economico e statistico (informazione mancante o distorta e differenza nella definizione di variabili provenienti da diversa fonte).

I metodi diretti forniscono informazioni dettagliate su evasione fiscale ed economia sommersa, in quanto si basano su indagini campionarie che consentono di ottenere la distribuzione dell'evasione per categorie di reddito, fasce di età e sesso. Non danno, però, indicazioni sullo sviluppo e la crescita dell'economia sommersa e possono fornire risultati distorti se il campione prescelto per le indagini non è rappresentativo della popolazione.

2 Metodi Indiretti di misurazione: modelli economico-statistici

2.1 Modelli monetari

L'idea comune a questi approcci è molto semplice e si fonda sul fatto che le transazioni che danno luogo ad attività "sommerse" siano svolte in contanti, poiché tale mezzo di pagamento è quello più difficilmente verificabile (ad esempio tramite i controlli bancari), per cui si può giungere ad una stima dell'economia sommersa quantificando "l'eccesso di moneta in circolazione rispetto alle necessità dell'economia regolare".⁶

I modelli più importanti sono tre:

- 1) l'approccio del rapporto fisso tra banconote e depositi;
- 2) l'approccio econometrico;
- 3) l'approccio delle transazioni.

⁶ MELDOLESI (2003).

I principali pregi di questi approcci sono costituiti dal fatto che, utilizzando indicatori macro facilmente reperibili, consentono di costruire stime sulla crescita e lo sviluppo del sommerso nel lungo periodo e di ottenere analisi comparate per sviluppare i raffronti internazionali.⁷ Tuttavia, l'utilizzo di indicatori macro costituisce anche un limite per questi metodi, poiché i modelli così strutturati mal si prestano a cogliere realtà nazionali fortemente differenziate tra loro.

L'approccio del rapporto fisso tra banconote e depositi

La prima versione di questo modello è stata elaborata da Guttman (1977)⁸ che confronta il rapporto osservato tra moneta liquida e domanda di depositi (assegni, carte di credito e strumenti assimilabili) con lo stesso rapporto considerato 'normale', calcolato in corrispondenza di un anno base di riferimento. La stima dell'economia sommersa si ottiene moltiplicando questo scostamento per la velocità di circolazione della moneta nell'economia regolare.

Il modello ha subito molte critiche a causa delle ipotesi restrittive e poco realistiche su cui si basa. Tra queste le principali sono:

- ⇒ si esclude tassativamente che alcune transazioni in nero possano essere concluse attraverso forme di pagamento diverse dai contanti;
- ⇒ si assume che lo scostamento tra i due rapporti sia dovuto solamente all'economia sommersa, ignorando quindi altre possibili cause strutturali;
- ⇒ si afferma che esista un rapporto 'normale' in condizioni di assenza di economia sommersa e che eventuali variazioni intervengano a causa di cambiamenti nella politica fiscale e normativa, quando invece tale stazionarietà si può notare soltanto negli Stati Uniti;
- ⇒ non si può affermare che la velocità di circolazione della moneta nell'economia sommersa sia uguale a quella dell'economia ufficiale, poiché potrebbe essere più alta, se si considera il fatto che chi opera nell'economia sommersa tende a spendere più rapidamente il denaro per investirlo in beni durevoli o semi-durevoli, ma potrebbe essere più bassa qualora il reddito non dichiarato venga nascosto per un certo periodo di tempo.

In sintesi Guttman non considera che molti fattori possono influenzare la detenzione di moneta liquida, come: il costo opportunità di detenere moneta, il volume del commercio

⁷ SCHNEIDER, ENSTE D. (2000a).

⁸ BARTHELEMY (1988); CARTER (1984); FREY, POMMERHNE (1984); TANZI (1983).

al dettaglio, il grado di urbanizzazione, il livello di tassazione del reddito, ma anche cambiamenti sociali come l'aumento del crimine o la variazione dei gusti.

L'approccio fondato sulle determinanti della domanda di circolante

Questo modello è stato sviluppato da Tanzi (1980)⁹ per correggere l'approccio di Guttman, rimuovendo l'ipotesi che il rapporto tra moneta liquida e domanda di depositi sia influenzato solamente dal prelievo fiscale e dall'apparato normativo. Inoltre, separa l'influenza dell'economia sommersa sulla domanda di moneta da quella esercitata da altri fattori quali: l'introduzione e la diffusione delle carte di credito, il numero di viaggi pro-capite, il grado di urbanizzazione, la diffusione delle banche commerciali, il costo opportunità di detenere moneta e la composizione del reddito.

Tanzi approssima questi fattori attraverso delle variabili e sviluppa il modello econometrico della domanda di circolante fondato sulla seguente equazione:

$$C/M_2 = \alpha_0 + \alpha_1 T_t + \alpha_2 W_t + \alpha_3 Y_t + \alpha_4 R_t + u_t$$

dove:

C/M_2 = rapporto tra moneta liquida e l'aggregato monetario;

$T^*(T_1, T_2, T_3)$ = livello del prelievo fiscale;

W = ammontare di stipendi e salari sul totale del reddito;

R = tasso di interesse sui depositi;

Y_m = reddito pro-capite reale misurato dalla Contabilità nazionale;

Y_p = reddito pro-capite permanente.

Data la specificazione generale, tramite l'utilizzo di test statistici, si identificano le variabili esogene più significative per spiegare la domanda di circolante.

Fondandosi sul modello che presenta il migliore accostamento, si stima il livello di moneta liquida 'teorico' C_t^* , utilizzando la seguente equazione:

$$C_t^* = e^{(\alpha z_t + \beta T_t)}$$

dove:

z_t = variabili esplicative della domanda di circolante (escluse le imposte) ritenute significative tramite l'analisi di regressione;

T_t = prelievo fiscale relativo all'anno corrente;

α, β = parametri stimati nel modello di regressione.

Il livello di circolante in assenza di economia sommersa può essere misurato in due modi: rispetto all'aumento delle imposte in un dato periodo (imponendo il valore della

⁹ Si vedano anche: BARTHELEMY (1988); CARTER (1984); FREY, POMMEREHNE (1984); TANZI (1983).

variabile fiscale pari al livello più basso dell'intero periodo); oppure rispetto al livello di prelievo fiscale dell'anno corrente, senza considerare i cambiamenti nel tempo, cioè facendo assumere alla variabile fiscale un valore nullo. Moltiplicando la velocità della moneta nell'economia regolare per la differenza tra il circolante relativo all'anno corrente ed il circolante con imposte al minimo storico o con valore nullo, si ottiene una stima del livello dell'economia sommersa.

Questo metodo, pur avendo un potere esplicativo superiore rispetto a quello di Guttman, si basa su assunzioni ugualmente criticabili:

- ⇒ si considera il livello delle imposte come unica causa dell'economia sommersa;
- ⇒ si utilizza (come in Guttman) un'unica velocità di circolazione della moneta sia per le transazioni regolari che per quelle irregolari;
- ⇒ andrebbero incluse nel modello molte altre variabili che possono avere effetti sulla domanda di moneta:¹⁰ (criminalità, volume delle transazioni, tipologia dei pagamenti, tasso di inflazione, complessità del sistema fiscale, intensità della regolamentazione, rapporto tra spesa pubblica per erogazione dei servizi e Pil etc.).

L'approccio delle transazioni

L'approccio delle transazioni è stato elaborato da Feige (1979)¹¹ e si fonda sulla teoria quantitativa della moneta, secondo la quale, per ottenere una buona misura delle attività economiche di un paese, è sufficiente conoscere la domanda di moneta e la sua velocità di circolazione, in quanto tutte le transazioni vengono effettuate in denaro contante, tramite assegni o strumenti ad essi equiparabili. Dato che le attività economiche sommerse non esulano da questo ragionamento, possono essere determinate attraverso lo stesso sistema.

Il valore totale delle transazioni (**PT**) è dato dalla somma tra il volume delle transazioni effettuate con mezzi di pagamento differenti dalla moneta contante (**M'V'**) ed il volume delle transazioni in moneta liquida (**MV**). **M'V'** si ottiene moltiplicando lo stock di assegni per la loro velocità di circolazione (numero di libretti per assegni ritirati e sostituiti), entrambi disponibili nelle statistiche ufficiali. Il calcolo di **MV** è più

¹⁰ Tali grandezze sono state utilizzate in tempi successivi per riformulare l'equazione di circolante [BOVI (1999); BOVI, CASTELLUCCI (2001); SCHNEIDER, ENSTE (2000); SCHNEIDER (2003); ZIZZA (2002)]. In Appendice si riportano due tentativi di stima del sommerso attraverso questa metodologia: i risultati cui perviene Zizza illustrati in Tabella 2 si discostano molto rispetto a quelli raggiunti da Schneider in Tabella 3 e 4 ma i dati eclatanti che emergono da questo lavoro sono stati più volte criticati per la mancanza di solide basi scientifiche sia in sede Ocse, sia dal Fmi [ISTAT (2003)].

¹¹ BARTHELEMY (1988); CARTER (1984); FEIGE (1979); FREY, POMMERHNE (1984); TANZI (1983).

complicato; Feige non conoscendo la velocità di circolazione della moneta liquida, utilizza una stima elaborata per il periodo 1890 – 1965 da Robert Laurent sui trasferimenti fisici di una banconota prima del suo ritiro e divide il risultato per il rapporto tra moneta in circolazione e moneta ritirata in un anno. Moltiplica poi questo dato per lo stock di moneta in circolazione ed ottiene così il valore delle transazioni in contanti. Sommando MV ed $M'V'$ si ottiene il valore totale delle transazioni (PT). Lo scostamento esistente tra PT ed il reddito osservato (py), cioè il Pil può essere dovuto a tre tipi di fattori:

- 1) variazioni del livello dei prezzi;
- 2) trasformazioni economiche strutturali;
- 3) economia irregolare.

Feige ipotizza che lo scostamento tra PT e py dovuto ai primi due fattori sia stabile nel tempo. Quindi sceglie un anno base in cui si assume l'assenza di economia sommersa e trova il rapporto PT/py . Una volta calcolato il valore totale delle transazioni per un qualsiasi anno di riferimento e diviso per il rapporto PT/py dell'anno base in cui si ipotizza l'assenza del sommerso, si ottiene la somma del volume delle transazioni ufficiali e di quelle irregolari. Sottraendo a questo dato il Pil si ottiene il sommerso.

Anche a Feige sono state mosse critiche per quanto riguarda la forte influenza dell'anno base prescelto per la stima e per la forte dipendenza di PT dal calcolo della velocità di circolazione (V). Inoltre, anche in questo modello, come in quello di Guttman, non si considerano le altre variabili che possono spiegare la crescita o la diminuzione di V e della moneta liquida in un certo periodo di tempo.

2.2 *Modello dell'indicatore globale*

L'esempio più promettente dell'approccio dell'indicatore globale è quello del consumo dell'elettricità, proposto da Kaufmann e Kaliberda (1996).¹² Questo metodo utilizza il consumo dell'elettricità come singolo indicatore fisico di tutte le attività economiche e teorizza una stabile relazione tra output e consumo di elettricità. E' chiaro, però, che questo tipo di approccio alla misurazione del sommerso non potrà dare risultati attendibili nei paesi in via di sviluppo o comunque laddove si voglia stimare la produzione di attività economiche in cui l'elettricità non costituisce una risorsa energetica indispensabile per produrre.

Tale modello è stato utilizzato nella Federazione russa subito dopo la riforma economica del 1992, quando era difficile riuscire ad avere stime realistiche del PIL tramite

¹² In BLOEM A. M., SHRESTHA M. L. (2003).

il metodo statistico. Analisi successive hanno dimostrato che i risultati di quelle stime non erano credibili per tre ragioni:

- ⇒ il rapporto tra consumo di elettricità e produzione industriale non è semplice da stimare perché una parte significativa di questo consumo è un costo fisso che non dipende dalla produzione;
- ⇒ il consumo può variare con le stagioni e non solo per l'aumento e la diminuzione della produzione.
- ⇒ esistono difficoltà dovute all'aggregazione dei risultati data la diversità dei settori economici considerati.

2.3 *Modello composito*

Sotto il nome di “modelli compositi”¹³ si raggruppano le stime macroeconomiche che spiegano l'economia sommersa come conseguenza dell'azione di molte variabili che devono essere considerate simultaneamente per essere quantificate.

L'esempio più rappresentativo è il *Model Approach* di Frey e Weck-Hanneman (1984). Si tratta di una delle tecniche proposte per la stima dell'economia sommersa che sta riscuotendo un rinnovato interesse e che considera il sommerso come “variabile latente”, impostando la sua analisi con una modellistica statistica: la Structural Equation Modelling (SEM). La tecnica utilizzata è conosciuta come LISREL (Linear Interdependent Structural Relationship) e consiste in un'analisi campionaria della relazione esistente tra una variabile dipendente non osservabile ed una o più variabili esplicative osservabili.

Dato che la variabile non osservabile non è conosciuta, è sostituita da una serie di indicatori.

Frey e Weck-Hanneman stimano l'economia sommersa in diciassette paesi OCSE per gli anni 1960, 1965, 1970, 1975 e 1980. Il modello è diviso in due parti. Il “modello strutturale” è dato dal sistema di equazioni che individua le relazioni tra la variabile latente e le cause (di tutte le variabili esplicative sottoposte a test empirici si utilizzano solo quelle risultate significative per spiegare il sommerso). Il “modello di misurazione” è quello che invece lega la variabile latente agli indicatori e serve per calcolare l'indice di economia sommersa. I risultati ottenuti sono di tipo ordinale; per passare a dati cardinali si deve utilizzare una stima del sommerso conosciuta a priori come riferimento. Frey e Weck-Hanneman scelgono quella elaborata attraverso il metodo monetario per Norvegia e Svezia.

¹³ MARE' (1996b).

“Questo approccio permette di stabilire la plausibilità di un modello teorico e determinare il grado al quale le variabili esplicative (cause) influenzino la variabile dipendente (latente).”¹⁴

Si tratta quindi di una metodologia “confermativa”, piuttosto che “esplorativa” perciò è fondamentale la scelta oculata delle variabili e degli indicatori.

Helberger C. e Knepel H. (1988) muovono molte critiche all’approccio di Frey e Weck-Hanneman. Criticano il fatto che per ottenere misure assolute del sommerso si debba ricorrere ad altre stime come riferimento per tutti gli altri paesi e scoprono una consistente instabilità temporale delle variabili causali e degli indicatori. Infatti, escludendo una delle cinque osservazioni (1960, 1965, 1970, 1975 e 1980), i risultati delle equazioni di regressione si discostano molto dal modello originale: nessuna delle variabili causali considerate nel modello risulta significativa. Essi fanno emergere anche l’estrema difficoltà nel riadattare le procedure di stima all’analisi di serie storiche e testano pure la stabilità del modello di fronte a variazioni nel campione dei paesi scelti, dimostrando che è sufficiente escludere la Finlandia, che pesa nelle osservazioni dei paesi OCSE per meno dell’1% per popolazione e Pil, perché tutte le variabili causali, eccetto una, diventino insignificanti. Helberger e Knepel dubitano anche della plausibilità delle cause e degli indicatori nello spiegare la variabilità della *Shadow Economy*. Esistono, infatti, delle variabili causali come l’immoralità fiscale che potrebbero essere anche delle conseguenze dell’economia sommersa e, quindi, un indicatore. Infine, essi giudicano ambigua anche l’interpretazione della variabile latente, poiché le variabili causali e gli indicatori considerati nel modello potrebbero far emergere la stima di altri fenomeni, quali: il progresso socio-economico, il welfare state etc.

Recentemente il modello di Frey e Weck-Hanneman è stato ripreso da Dell’Anno per stimare l’economia sommersa in Italia dal 1962 al 2000.¹⁵

Egli ha cercato di rispondere alle critiche mosse da Helberger e Knepel dimostrando che solo alcune di esse possono essere confermate. Infatti, attraverso accorgimenti statistici più sofisticati, preliminari alla costruzione del modello, l’autore riesce a rendere inconsistenti sia le critiche relative all’instabilità dei coefficienti di fronte a cambiamenti nella dimensione del campione, sia quelle relative all’instabilità intertemporale dei coefficienti. Per quanto riguarda la plausibilità di indicatori, variabili esplicative e variabile latente, Dell’Anno crede che si tratti di obiezioni difficili da confutare poiché si

¹⁴ DELL’ANNO (2003).

¹⁵ Si veda la Figura 1 riportata nell’Appendice.

riferiscono alle assunzioni teoriche sulle quali si fondano la scelta delle variabili e dei dati. L'autore ammette, inoltre, la principale limitazione del Model Approach, cioè la difficoltà di utilizzo del metodo con serie storiche.

3 Metodi Indiretti di Misurazione: Approcci Macroeconomici

3.1 Approccio dell'input lavoro

Questo approccio¹⁶, consigliato in sede OCSE per assicurare una misura esauriente del Pil, fa parte dei metodi che utilizzano i dati degli input (materie prime, lavoro, terra, capitale fisso) per la produzione di beni e servizi, al fine di stimare l'output e il valore aggiunto delle attività economiche sommerse.

Negli anni Ottanta¹⁷ fu utilizzato per la prima volta dall'Istat. Esso è stato costruito proprio sulla base delle specificità del caso italiano: pluralità di piccole imprese, consistente volume di lavoro nero, elevato livello di evasione fiscale nelle imprese e disponibilità di accurate indagini sulla forza lavoro. Si procede ad una stima dell'offerta del fattore lavoro per attività economica e dimensione di impresa attraverso indagini sulle imprese e sulle famiglie.¹⁸ La disponibilità di fonti di informazione sull'occupazione è massima negli anni dei censimenti, anno base di applicazione della metodologia di stima, in quanto si dispone sia delle indagini campionarie che di quelle totalitarie. Una volta raccolti i dati, si armonizzano, comparano e correggono le informazioni sulle famiglie (e sulle imprese) provenienti da diverse fonti statistiche per giungere ad una stima delle posizioni lavorative dal lato dell'offerta (famiglie) e dal lato della domanda (imprese)¹⁹ e si individuano le discrepanze tra i due tipi di dati. Il risultato che si ottiene mostra che le stime dal lato dell'offerta di lavoro sono maggiori di quelle dal lato della domanda. La spiegazione di questo fenomeno risiede nel fatto che le famiglie sono meno reticenti delle

¹⁶ BALDASSARINI, PASCARELLA (2003); BIGGERI (2001); OECD, IMF, ILO, ISCCIS (2002); PICOZZI, BALDASSARINI, PASCARELLA (2003); ZIZZA (2002); ISTAT (2003).

¹⁷ CIPOLLETTA (2003); ISTAT (1993); REY (2003).

¹⁸ Le fonti disponibili dal lato delle imprese comprendono: il Censimento dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato; il Censimento dell'Agricoltura; l'indagine annuale sui conti economici delle imprese con 20 e più addetti, l'indagine sull'occupazione per l'aggiornamento annuale dello schedario delle imprese (totalitaria per le imprese con più di 50 addetti); stime puntuali derivate dai bilanci delle imprese operanti in particolari settori economici (credito, attività gestite da aziende municipalizzate, pubblica amministrazione). Le fonti informative dal lato delle famiglie sono rappresentate prevalentemente dal Censimento della Popolazione e dalle indagini campionarie trimestrali sulle forze lavoro. Esistono poi altre fonti di informazione periodiche utilizzate per integrare le informazioni derivate dalle precedenti indagini o per ottenere dati mancanti. A proposito si veda BALDASSARINI, SACCO (1998); CALZARONI, MADELIN (1996).

¹⁹ Si utilizzano altre fonti per avere informazioni integrative su specifiche problematiche quali il lavoro informale o il numero di lavoratori stranieri presenti sul territorio.

imprese nel dichiarare tipologie di occupazione non regolare.²⁰ Pertanto, questa discrepanza consente di quantificare l'input di lavoro non regolare utilizzato nel sistema economico. Le posizioni lavorative sono poi convertite in unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA) moltiplicando le posizioni lavorative (sia regolari che non regolari) per opportuni coefficienti di conversione a tempo pieno. Si stima il rapporto valore aggiunto su input lavoro, per branca e classe dimensionale di impresa, utilizzando i dati di indagini sui bilanci delle imprese²¹. Moltiplicando il valore pro-capite per il totale delle unità lavorative, si ottiene una prima quantificazione del Pil. Aggiungendo la stima delle mance e delle differenze definitorie dei dati di base con il SEC95 ed effettuando il bilanciamento tra stima della produzione dal lato della domanda e dell'offerta in una matrice input-output si ottiene la stima esauriente del Pil. Una volta ottenuto questo risultato si evidenzia l'entità del sommerso economico in un intervallo di stima che avrà per ipotesi minima, il valore aggiunto pro-capite rivalutato per le unità di lavoro irregolari più le mance e, per ipotesi massima, il risultato precedente più le correzioni aggiunte in sede di bilanciamento tra stima del Pil dal lato della domanda e stima del Pil dal lato dell'offerta²².

Se si escludono gli aggiustamenti dovuti alla rivalutazione del fatturato, alle mance ed alla quadratura finale dei conti, il metodo dell'input di lavoro consente di stimare, da solo, circa il 50% della produzione nazionale sommersa. Se poi si considerano la rivalutazione del fatturato e la stima delle mance come parte integrante di questo approccio, emerge che il sommerso economico è stimato per più dell'80% attraverso questo sistema.²³

3.2 *Approccio della discrepanza reddito – spesa*

Questo tipo di approccio è basato sull'ipotesi che il Pil misurato dal lato degli impieghi catturi le somme occultate per sottodichiarare il reddito.

“In contabilità nazionale la misura del Pil dal lato dei redditi dovrebbe essere uguale alla misura del Pil dal lato delle spese. Se in contabilità nazionale sono disponibili stime

²⁰ Data l'obbligatorietà delle indagini Istat (e la difficoltà di controllare la veridicità delle risposte), esistono comunque problemi di informazione mancante e/o distorta, in quanto, gli intervistati, per mancanza di senso civico o per paura di confessare comportamenti fraudolenti, possono decidere di astenersi dal rispondere o di fornire risposte false e non corrette ai questionari che vengono loro sottoposti.

²¹ Il valore aggiunto delle imprese sotto i venti dipendenti è rivalutato utilizzando il metodo proposto da FRANZ (1985). Si veda par. 4.1.

²² Il bilanciamento è necessario perché, in generale, le stime del Pil ottenute dal lato della domanda risultano superiori a quelle dal lato dell'offerta. A tale proposito si veda il paragrafo successivo e la Tabella 6 dell'appendice, che riporta i risultati della stima del sommerso economico dopo la riconciliazione dei dati con la stima del Pil dal lato della domanda.

²³ Si veda Tabella 6 in appendice per l'analisi della composizione del sommerso economico.

indipendenti delle spese e del reddito, la discrepanza esistente tra questi due aggregati può essere utilizzata come indicatore dell'economia sommersa.”²⁴

In sede OCSE²⁵ si cerca di incentivare l'utilizzo delle stime del Pil dal lato della domanda, che risultano essere ancora poco sviluppate rispetto all'approccio alla produzione ma che sono molto utili per raggiungere una stima esauriente del Pil. La stima del consumo finale delle amministrazioni pubbliche, degli investimenti fissi, delle esportazioni e delle importazioni non crea grossi problemi. È, infatti, il consumo finale delle famiglie, l'aggregato più significativo per far emergere lo scarto rispetto al reddito dichiarato e, quindi, l'economia sommersa. Il manuale OCSE suggerisce che la compilazione della Contabilità nazionale dal lato della domanda debba avvenire attraverso una combinazione di differenti fonti e metodi.

In primo luogo, uno strumento indispensabile è dato dall'indagine sulle spese delle famiglie, che può essere di tipo censuario o di tipo campionario, dalla quale si ottiene una sistematica classificazione dei consumi per scopo ed una misurazione del flusso di beni e servizi al tempo in cui è avvenuto l'acquisto, al prezzo dei compratori. Questo sistema offre vantaggi in quanto permette una migliore copertura degli acquisti presso commercianti al dettaglio e fornitori di servizi, di quanto lo consentano i dati catturati direttamente dai venditori e fornisce informazioni anche sul pagamento dei domestici, sui beni e servizi ricevuti come compensazione e sul pagamento di licenze e permessi.

Altre fonti di dati consigliate sono quelle sul commercio al dettaglio, le statistiche sulla produzione, le banche dati amministrative etc.

Una difficoltà di questo approccio consiste nel fatto che si incorre quasi sempre in errori ed omissioni che fanno divergere la spesa stimata da quella effettiva. Un altro problema emerge dalla fattispecie che l'economia sommersa potrebbe esistere come “un canale parallelo”²⁶ cioè il reddito evaso potrebbe essere speso nell'acquisto di beni e servizi anch'essi prodotti nel sommerso e quindi non sarebbe deducibile dalla stima del PIL dal lato della spesa.

Infine, essendo questo metodo prettamente basato su indagini dirette è sottoposto a tutte le limitazioni dovute ai problemi di campionamento ed all'affidabilità dei dati raccolti attraverso le interviste.

²⁴ SCHNEIDER, ENSTE (2000a).

²⁵ OECD, IMF, ILO, ISCCIS (2002).

²⁶ MARÈ, ALESINA (1996a).

Nel Regno Unito²⁷ l'approccio alla stima dell'economia sommersa segue prevalentemente l'ottica della spesa. La principale fonte per il calcolo del Pil è costituita dai dati di origine fiscale; le informazioni dal lato dei consumi sono derivate da un vasto numero di indagini rivolte sia alle imprese, sia alle famiglie.

Monitorando nel tempo la differenza tra il Pil ottenuto dal lato della domanda con quello rilevato dal lato della distribuzione dei redditi ai fattori della produzione e, presupponendo la sottodichiarazione dei redditi, si ottiene la stima del sommerso che, dunque, scaturisce da tre tipi di irregolarità dovute a:

- 1) problemi di evasione del reddito da parte dei fattori produttivi;
- 2) una non corretta classificazione temporale delle transazioni economiche considerate;
- 3) altri tipi di errori connessi all'utilizzo di indagini campionarie.

3.3 *Approccio della discrepanza tra dati statistici e dati fiscali*

Un altro metodo indiretto che utilizza un approccio macroeconomico di tipo contabile è quello basato sulla discrepanza tra dati di contabilità nazionale e dati fiscali.

“Dalla contabilità nazionale si determina la base imponibile potenziale (BIP) relativa ad una o più imposte per compararla con il corrispondente aggregato che emerge dalla contabilità fiscale (dichiarazione dei contribuenti). Si distingue poi tra base imponibile dichiarata (BID) e base imponibile effettiva (BIE), così da avere, insieme all'evasione, anche una misura dell'erosione e, eventualmente, di varie forme di esclusione od esenzione.”²⁸

Il risultato della discrepanza esistente tra base imponibile effettiva e base imponibile dichiarata corrisponde alla base imponibile evasa. A questo punto si stimerà il *tax gap* esistente, ovvero la perdita di gettito causata al fisco dall'evasione. Si tratta dell'aggregato di più difficile e incerta misurazione. Infatti, per imposte progressive come l'Irpef o per imposte come l'Iva, dove le aliquote variano a seconda del tipo di base imponibile, non è semplice trovare un'aliquota media rilevante per l'imponibile evaso. È questa la ragione per cui in pochi si sono cimentati in questi calcoli e la maggior parte delle stime si ferma al calcolo della base imponibile evasa.²⁹

²⁷ BALDASSARINI, SACCO (1998).

²⁸ BERNARDI, BERNASCONI (1996).

²⁹ Si veda a questo proposito la Tabella 7 in Appendice, dove si riportano i risultati della stima della base imponibile Irpef evasa ed erosa nel 1994 [BOSI, GUERRA (2002)].

Recentemente, Chang, Parsche e Schaden hanno tentato di stimare l'evasione fiscale dell'Iva per alcuni paesi europei, calcolando la differenza tra il gettito Iva ipotetico ed il gettito Iva riscosso in un dato anno fiscale. Essi hanno ricavato dalla contabilità nazionale, dalle tavole input-output, dai bilanci delle aziende pubbliche e da altre fonti statistiche le varie componenti della base imponibile e sono giunti alla stima del gettito potenziale, facendo riferimento alle leggi fiscali. Dal rapporto tra gettito Iva effettivamente riscosso e gettito Iva potenziale hanno ottenuto un indice di performance fiscale. Il *tax gap* è dato da $1 - \text{indice di performance fiscale}$.³⁰

Un'importante critica al modello della discrepanza tra dati statistici e dati fiscali è quella che ritiene il sistema fiscale esistente e le aliquote legali "contaminati dal livello di evasione preesistente".³¹ Infatti, la perdita di gettito per lo Stato potrebbe essere inferiore a quella stimata, in quanto, con un livello minore di evasione fiscale, probabilmente le aliquote legali sarebbero inferiori ed il numero di tasse risulterebbe minore. Anche secondo Peacock e Shaw (1982) il *tax gap* risulterebbe superiore a quello reale per tre ragioni:

- ⇒ non si considera che certi beni non sarebbero prodotti al di fuori dell'economia sommersa, o perlomeno non lo sarebbero in quelle quantità, poiché se fossero tassati non riuscirebbero a tenere il passo con la concorrenza;
- ⇒ non si depurano i dati degli importi dei redditi evasi ma spesi nell'acquisto di beni che sono tassati o prodotti da individui che pagano le imposte;
- ⇒ non si considera che la spesa per consumi degli evasori genera una crescita dei redditi per gli altri individui che non evadono.

Un'altra critica fondamentale è quella per cui, non essendo la stima di contabilità nazionale indipendente dalle rilevazioni fiscali, individuare la discrepanza non fornisce risultati significativi, in quanto fa emergere semplicemente lo stesso ammontare di evasione e di economia sommersa che era stato precedentemente inserito nella contabilità nazionale per rendere più esauriente la stima del Pil.

4 Metodi Diretti

³⁰ In Appendice (Tabella 8) si presentano i risultati della stima del *tax gap* Iva per 10 paesi europei.

³¹ MARÈ, ALESINA (1996a).

4.1 *Il metodo di Franz*

Il metodo proposto da Franz (1985)³² è utilizzato per stimare l'evasione fiscale dei piccoli imprenditori ed è attualmente l'approccio di cui si serve l'Istat per correggere le distorsioni dovute alla sottodichiarazione del fatturato o alla sovradichiarazione dei costi nel computo del valore aggiunto pro-capite. Si basa sul presupposto che debba sussistere un vincolo di coerenza tra i dati relativi ai ricavi e quelli concernenti i costi sostenuti da un'impresa. Il procedimento utilizza dati individuali di indagine di tipo campionario per le imprese sotto i venti addetti e dati di carattere censuario per le imprese con più di diciannove addetti. Consiste nell'innalzamento automatico del reddito pro-capite dichiarato da un lavoratore non dipendente, nel caso risulti inferiore al reddito pro-capite medio dei lavoratori occupati in imprese della stessa ampiezza e della stessa categoria economica. Poiché il metodo si fonda sulla valutazione del reddito da capitale-impresa, esso produce i suoi effetti sia quando un'impresa occulta i ricavi e dichiara compiutamente i costi, sia quando dichiara costi in eccesso e non occulta il fatturato.

Le principali critiche mosse a questo approccio sono due:

- ⇒ si tratta di una correzione minimale, poiché il salario medio della categoria che viene preso come riferimento è più basso di quello attribuibile ai lavoratori non dipendenti;
- ⇒ l'utilizzo di un salario medio della categoria dove ha un forte impatto il salario dei lavoratori dipendenti (fisso per definizione) crea una tendenza all'appiattimento del ciclo economico.³³

4.2 *Indagini campionarie su bilanci, spese e forza lavoro*

Per stimare il sommerso si ricorre anche ad indagini campionarie sviluppate a livello disaggregato sull'unità familiare o sulle imprese. Esse sono utilizzate per confrontare i dati sul reddito o sul numero di lavoratori che emergono dalle dichiarazioni ufficiali con quelli dichiarati in sede di intervista.³⁴ L'ipotesi alla base di questi lavori è che le informazioni fornite dalle persone intervistate siano più veritiere di quelle contenute nelle dichiarazioni fiscali, data la volontarietà della partecipazione. Con riferimento al caso italiano, si è

³² BIGGERI (2001); CALZARONI, MADELIN (1996); PASCARELLA, PISANI (2000); PISANI (1994); ZIZZA (2002); ISTAT (2003).

³³ Sarebbe auspicabile avere un riscontro delle correzioni effettuate per rivalutare il reddito dei lavoratori non dipendenti attraverso i controlli fiscali.

³⁴ MARÈ (1984); OECD, IMF, ILO, ISCCIS (2002); TANZI, SHOME (1993).

stimata l'evasione fiscale confrontando i dati fiscali con l'indagine campionaria sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia.³⁵

Il principale vantaggio di questi metodi è l'ottenimento di informazioni dettagliate sull'economia sommersa e sulla composizione di coloro che vi lavorano. La principale critica è che se si utilizzano campionamenti basati sull'adesione volontaria dei contribuenti, la stima sottovaluterà il fenomeno del sommerso perché coloro che sono maggiormente coinvolti in questo circuito, si rifiuteranno di partecipare. Inoltre, i metodi basati sul campionamento non sono in grado di fornire stime sulla dinamica dell'economia sommersa.³⁶

Se si abbandonasse la volontarietà della partecipazione alle indagini e se ne sancisse l'obbligatorietà, come accade per i censimenti svolti dall'Istat, si incorrerebbe nei problemi di informazione distorta e/o mancante prima accennati per l'approccio all'input lavoro.

4.3 *Auditing dei contribuenti*

Questo approccio³⁷ è teso a misurare l'evasione fiscale ed è basato su verifiche ed accertamenti compiuti dalle autorità fiscali su un campione casuale di contribuenti. Lo scopo è di isolare i fenomeni di evasione fiscale, elaborare una stima media del reddito evaso ed estendere questo dato all'universo. Si può ottenere così una stima del *tax gap*, cioè dell'ammontare di imposte evase dagli individui e dalle imprese.

Tale metodo consente di ottenere indubbi vantaggi dal punto di vista informativo, poiché, sottoponendo il campione a verifiche contabili molto accurate, si possono avere notizie sugli evasori e sulle modalità da loro utilizzate per frodare il fisco. Da questa base di informazioni si possono poi ricavare criteri generali per migliorare l'attività di accertamento e controllo. Non è da sottovalutare, infine, il disincentivo ad evadere rappresentato da una politica di selezione casuale dei contribuenti.

A prima vista questo approccio sembra il naturale proseguimento dell'attività di controllo e di vigilanza dell'amministrazione e parrebbe minimizzare le risorse necessarie alla misurazione dell'evasione fiscale, ma invece non è così. Infatti, il principale difetto di questo metodo è dovuto agli alti costi della sua attuazione poiché per garantirne il successo sono necessari due fattori chiave: la selezione casuale dei contribuenti all'interno

³⁵ CANNARI, CERIANI, D'ALESSIO (1997); MONACELLI (1996).

³⁶ SCHNEIDER, ENSTE (2000a).

³⁷ FEINSTEIN (1999); MARÈ (1996b); OECD (1999).

di una ben delineata stratificazione del campione e la maggiore uniformità possibile nei controlli.³⁸

4.3.1 Accertamenti su un campione casuale o selezionato

Gli accertamenti condotti dall'amministrazione fiscale possono essere elaborati, a seconda degli scopi che si vogliono raggiungere, attraverso due modalità:

- ⇒ elaborando un campione casuale di contribuenti, se l'obiettivo è la misurazione dell'evasione fiscale;
- ⇒ selezionando in modo mirato i soggetti a rischio se l'obiettivo è il recupero del gettito evaso.

Ciò significa che laddove si voglia utilizzare l'auditing fiscale per giungere alla stima dell'evasione fiscale si dovrà preparare un apposito programma di misurazione, assegnando ad esso specifiche risorse.

Infatti, per loro natura, i controlli operativi puntando a recuperare il gettito evaso, non possono essere casuali ma dovranno basarsi su delle "proprietà delle dichiarazioni fiscali"³⁹ che sono indicative della minore o della maggiore probabilità di evadere, nonché sugli accertamenti degli anni precedenti.

Dunque, se si estendessero i dati ottenuti sul campione all'universo dei contribuenti si incorrerebbe in una distorsione dei risultati in quanto l'evasione potrebbe essere sovrastimata. Nonostante la scarsa rappresentatività e significatività del campione selezionato per i controlli operativi, in molti paesi si è deciso di utilizzare comunque questo approccio, cercando di studiare degli interventi correttivi in sede di generalizzazione dei risultati.

4.3.2 Uniformità dei controlli

Gli accertamenti condotti dall'amministrazione soffrono del problema della disomogeneità, in quanto, le differenti caratteristiche socio-economiche dei contribuenti e la diversa formazione e professionalità dei funzionari influenzano il grado di difficoltà delle verifiche e quindi anche i risultati ottenuti.

Negli Stati Uniti, l'unico paese ad aver adottato l'approccio dell'auditing fiscale su un campione casuale di contribuenti per quantificare l'evasione, è emersa una sottostima del

³⁸ OECD (1999).

³⁹ MARÈ (1996b).

tax gap.⁴⁰ Infatti, nel 1976, in seguito al riesame delle dichiarazioni fiscali rientranti nel TCMP (Tax Compliance Measurement Program), è stato scoperto un consistente livello di evasione non accertata. Per arginare il problema, i risultati di questo studio sono stati utilizzati per calcolare dei moltiplicatori in modo da migliorare il livello di evasione stimato. Successivamente ci sono stati altri tentativi di correzione dell'approccio del TCMP, tra i quali quello di Feinstein (1991), che ha indagato sui tassi di evasione accertata dai funzionari che hanno effettuato un numero considerevole di verifiche sul campione del TCMP e ha riscontrato una consistente eterogeneità nei risultati. L'autore ha voluto in questo modo dimostrare che anche la preparazione e la professionalità dei soggetti incaricati dei controlli costituisce un'importante causa della disomogeneità e della sottostima del livello di evasione accertata.

Nonostante la diversità dei metodi utilizzati per il calcolo dei moltiplicatori si è stimato che attraverso l'auditing fiscale, negli Stati Uniti, si sia riusciti ad accertare soltanto il 50% dei redditi evasi.

4.3.3 Italia

Nei capitoli precedenti si è visto che, in Italia, per tenere conto dei fenomeni di sottodichiarazione dei ricavi e di sovradichiarazione dei costi nell'ambito della stima dell'economia sommersa, si ricorre al metodo di Franz. Questo approccio, però, rivaluta in misura minimale le dichiarazioni fiscali e appiattisce il ciclo economico; sarebbe dunque utile creare un programma di accertamenti finalizzato alla misurazione dell'evasione per ottenere informazioni più dettagliate. In mancanza di un tale intervento a livello centrale, la letteratura economica ha cercato di sopperire utilizzando allo stesso scopo i controlli fiscali ordinari. Esistono però importanti differenze tra una politica di accertamenti finalizzata alla misurazione dell'evasione ed una politica di accertamenti che ha come obiettivo la massimizzazione del gettito da recuperare.

In Italia con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze viene emanata la Direttiva Generale per l'azione amministrativa sulla base della Convenzione stipulata con l'Agenzia delle Entrate, nella quale si indicano gli obiettivi da perseguire nell'attività di controllo. I decreti di programma servono per assicurare l'imparzialità dell'azione amministrativa, la trasparenza dei criteri selettivi e dei controlli.⁴¹

⁴⁰ FEINSTEIN (1999).

⁴¹ "I decreti di programma hanno una funzione di controllo interno per impedire favoritismi o corruzioni nell'uso delle risorse disponibili [PEZZATO, SCREPANTI (2001)]".

L'amministrazione centrale dell'Agenzia delle entrate indirizza l'attività di accertamento tramite i seguenti strumenti:⁴²

- ⇒ definendo gli obiettivi da raggiungere in termini di produttività sia numerici (monte di ore da impiegate per numero di controlli), sia monetari (remunerazione attesa dell'attività di controllo);
- ⇒ svolgendo l'attività di analisi e ricerca individuando i settori cui andrebbero prioritariamente rivolte le indagini;
- ⇒ fornendo le linee guida per rendere maggiormente incisiva l'attività di intelligence, auspicando in particolare l'utilizzo di accessi brevi per l'individuazione dei rapporti di lavoro irregolari e la predisposizione di segnalazioni qualificate da distribuire agli uffici locali per rendere più proficua la successiva attività di controllo sostanziale;
- ⇒ indicando i criteri generali su cui dovrà basarsi l'attività istruttoria esterna e gli interventi operativi in cui si concretizzerà.

I compiti degli uffici locali consistono in:

- ⇒ procedere a verifiche tese all'analisi degli aspetti gestionali, economici e finanziari più significativi e rilevanti sotto il profilo fiscale, alla rilevazione del personale presente al momento dell'accesso ed al raffronto con i dati risultanti dai libri obbligatori;
- ⇒ utilizzare gli accessi brevi finalizzati al controllo degli obblighi fiscali per assicurare il presidio del territorio;
- ⇒ avvalersi di controlli formali delle dichiarazioni e di controlli sostanziali relativi ad imposte dirette, IVA, IRAP, imposte di registro e crediti di imposta;
- ⇒ occuparsi delle attività di verifica miranti a colpire i contribuenti non coerenti rispetto agli studi di settore ed ai parametri.

Ogni anno, sulla scorta dei criteri selettivi fissati dal Ministro, gli uffici locali procedono alla pianificazione nominativa dei controlli. Infatti, la conoscenza dei fenomeni in ambito locale è considerata come il presupposto per la selezione di soggetti economici che presentano indici di pericolosità o che comunque sono meritevoli di attenzione da parte del Fisco.⁴³ Gli indicatori più rilevanti sono dati da:

- ⇒ anomalie o incongruenze dei dati dichiarati, imponenti che si discostano sensibilmente dalle medie della categoria o del settore;

⁴² Circolari n. 52 del 23/03/00, n. 64 del 27/06/01, n. 72 del 14/08/02 e n. 42 del 24/07/03.

⁴³ PEZZATO, SCREPANTI (2001).

- ⇒ presenza di costi per consumi, spese energetiche ed investimenti in misura sproporzionata rispetto agli imponibili stessi;
- ⇒ forti oscillazioni nel tempo dei redditi dichiarati;
- ⇒ presenza di anomale operazioni con l'estero, frequente ricorso ad operazioni straordinarie non giustificate dall'andamento del settore o da altre ragioni economiche apparenti;
- ⇒ delocalizzazione delle attività verso Stati o territori a fiscalità privilegiata in assenza di motivazioni diverse da quelle fiscali.

Una volta effettuata la scelta nominativa dei contribuenti da sottoporre a verifica generale, gli organi ispettivi redigono un apposito documento di programmazione.

Le modalità adottate sono sostanzialmente conformi per le due branche dell'amministrazione finanziaria e cioè Agenzia delle Entrate da un lato e Guardia di Finanza dall'altro.

Bordignon e Zanardi (1997) hanno utilizzato i risultati dei controlli fiscali sui lavoratori autonomi (piccoli imprenditori e professionisti) per stimare l'evasione fiscale in Italia di queste categorie di contribuenti.

I dati utilizzati riguardano i controlli effettuati dall'amministrazione fiscale italiana fino a dicembre 1995 sulle dichiarazioni fiscali IRPEF ed ILOR relative al 1987 ed al 1989. Il campione di contribuenti esaminato è composto da 118.218 soggetti suddivisi per tipologia di reddito, caratteristiche socioeconomiche e geografiche. La proporzione tra controlli con esito positivo (accertamenti notificati) e controlli con esito negativo (dichiarazioni fiscali veritiere) è servita per fornire la stima degli evasori. Si è fatto riferimento ai risultati degli accertamenti notificati per quantificare l'evasione fiscale.

Come già detto, i dati raccolti non si riferiscono ad un campione casuale rappresentativo della popolazione dei contribuenti ma ad un campione selezionato sulla base di indicatori di pericolosità. È stato necessario, quindi, stratificare a posteriori i dati originali dei controlli per allineare la loro struttura a quella della popolazione di riferimento. Per raggiungere questo obiettivo sono state fondamentali le informazioni fornite dall'amministrazione a proposito della distribuzione dei lavoratori autonomi (sottoposti a controllo o meno) per area geografica di residenza, per classe di reddito dichiarato e per settore di attività economica. Ovviamente, nonostante questi accorgimenti, il limite originario dell'affidabilità ed accuratezza dei dati resta, poiché attraverso la

stratificazione successiva non possono avere peso le categorie di contribuenti che non sono state ispezionate.

La **Tabella 1** illustra i risultati dell'accertamento iniziale dopo la stratificazione a posteriori.

Tabella 1 Risultati dell'Auditing fiscale sull'Irpef dei lavoratori autonomi per gli anni 1987 e 1989 (milioni di lire).⁴⁴

	Ampiezza campione ⁴⁵	% evasori	Reddito medio accertato	Reddito medio dichiarato	Reddito medio evaso	Reddito medio evaso / Reddito medio accertato	Imposta media accertata	Imposta media dichiarata	Imposta media evasa	Imposta media evasa / Imposta media accertata	Totale reddito evaso	Totale imposta evasa
Totale campione	118.218	84,3	44,123	19,719	24,405	0,553	14,601	4,953	9,648	0,661	148.161.000	58.572.000
Categoria di attività economica⁴⁶	416	91,3	19,198	7,636	11,562	0,602	4,513	1,330	3,183	0,705	385.000	106.000
1. Agricoltura												
2. Artigianato - Gen. Aliment.	765	85,8	44,180	8,484	35,696	0,808	16,543	1,482	15,061	0,910	1.340.000	565.000
3. Artigianato - Ind. Miner.	387	88,9	54,482	10,888	43,594	0,800	20,577	2,125	18,452	0,897	817.000	346.000
4. Artigianato - Ind. Manifatt.	24.600	86,9	45,471	13,491	31,980	0,703	15,690	2,770	12,920	0,823	45.399.000	18.341.000
5. Comm. Ingrosso	2.564	86,1	100,341	11,965	88,384	0,881	43,023	2,407	40,625	0,944	11.474.000	5.274.000
6. Comm. dett.	23.629	85,0	31,832	12,179	19,653	0,617	9,388	2,455	6,933	0,738	21.147.000	7.460.000
7. Altre att. comm.	18.753	80,6	38,791	16,021	22,770	0,587	12,377	3,522	8,855	0,715	21.399.000	8.322.000
8. Trasporti e comunicazioni	3.542	87,6	40,254	17,203	23,051	0,573	12,457	3,661	8,796	0,706	6.957.000	2.654.000
9. Finanza e assicurazioni	306	82,1	23,754	16,208	7,546	0,318	5,976	3,701	2,275	0,381	137.000	41.000
10. Servizi	11.281	87,3	22,962	8,688	14,274	0,622	6,174	1,549	4,625	0,749	6.911.000	2.239.000
11. Professionisti	14.103	84,8	62,704	41,684	21,019	0,335	21,382	12,607	8,775	0,410	16.924.000	7.065.000
Aree territoriali												
Nord - ovest	33.840	83,7	52,777	25,061	27,716	0,525	18,098	6,707	11,391	0,629	48.416.000	19.898.000
Nord - est	18.797	83,8	47,329	21,699	25,629	0,542	15,867	5,420	10,447	0,658	32.428.000	13.218.000
Centro	22.326	84,4	39,462	18,561	20,901	0,530	12,511	4,546	7,965	0,637	33.026.000	12.586.000
Sud	43.255	85,1	36,092	13,589	22,503	0,623	11,517	3,086	8,431	0,732	33.274.000	12.467.000

⁴⁴ BORDIGNON, ZANARDI (1997).

⁴⁵ Alcune osservazioni relative all'evasione fiscale per categoria economica non sono disponibili per cui il campione risulterà più ridotto.

⁴⁶ Per alcune osservazioni non era specificata la categoria economica di appartenenza.

Dai risultati emerge che l'84% dei lavoratori indipendenti che hanno subito un controllo è risultato evasore. L'ammontare medio di reddito evaso è pari al 55% di quello accertato, mentre l'ammontare medio di imposte evase è del 66% di quelle accertate. I dati, quindi, nonostante l'assunto sulla distorsione del campione risultano piuttosto in linea con altre analisi quantitative.⁴⁷ In termini assoluti l'ammontare di reddito evaso riportato all'universo è pari a 148.000 miliardi di lire e la perdita di gettito per lo Stato è di 58.500 miliardi di lire.

Attraverso una disaggregazione dei dati per categoria economica e per area territoriale emergono differenze significative. Il rapporto reddito evaso/reddito accertato è particolarmente elevato nel commercio all'ingrosso (88%) e nel settore dell'artigianato dove si aggira tra il 70% e l'80% a seconda dell'attività svolta. Il rapporto scende a livelli intorno al 60% per il commercio al dettaglio e le altre attività commerciali, per il settore di trasporti e comunicazioni e per i servizi in genere. I professionisti ed i lavoratori autonomi nel settore delle assicurazioni e della finanza evadono invece per il 30% circa del reddito accertato. Guardando invece alle aree territoriali, il tasso di evasione scende di 8 – 10 punti percentuali spostandoci dal sud verso il centro ed il nord.

4.3.4 Francia

L'approccio utilizzato in Francia per la misurazione dell'economia sommersa⁴⁸ si basa sull'integrazione tra dati fiscali ed informazioni raccolte attraverso indagini statistiche sulle imprese. Queste ultime si utilizzano per correggere le distorsioni dei dati dovute alle imprese mancanti, alla frode ed all'evasione fiscale, nonché all'occupazione non regolare. Per la raccolta delle informazioni sulla frode e l'evasione fiscale si utilizzano le campagne di accertamento svolte dall'autorità fiscale. Si adotta cioè il metodo dell'auditing fiscale, per cui, si calcola lo scostamento esistente tra reddito dichiarato e reddito accertato per settore di attività economica, forma giuridica e dimensione di impresa per poi estendere questo dato all'universo dei contribuenti che hanno caratteristiche simili. Nessuna correzione è prevista per le imprese di grandi dimensioni, per gli istituti di credito e di

⁴⁷ Si confrontino questi risultati con quelli riportati in Appendice (Tabella 5). La %EVA dell'Irpef sul reddito potenziale nell'anno 1994 per Impresa e lavoro autonomo è pari al 59,5%. Questo dato non si discosta molto dal 55,3% emerso dal rapporto tra reddito medio evaso e reddito medio accertato registrato da Bordignon e Zanardi.

⁴⁸ BALDASSARINI, SACCO (1998); CALZARONI, MADELIN (1996), EUROSTAT (1991).

assicurazioni e per le istituzioni pubbliche o non-profit. Nessun aggiustamento è inoltre stabilito per le imprese agricole individuali. La Direzione Generale delle Imposte effettua i controlli su un campione di imprese assoggettate al regime di tassazione sul reddito effettivo e trasmette i file degli accertamenti in modo anonimo all'Istituto statistico (Insee).⁴⁹ I risultati servono per stimare dei coefficienti di rivalutazione da applicare ai valori medi del volume di affari e del reddito dichiarati per tipologia di impresa, in modo da ottenere dei valori teorici di valore aggiunto e di reddito maggiormente veritieri.

Tale metodo però, utilizzando i controlli operativi e non avvalendosi di un campionamento casuale per l'effettuazione delle ispezioni, tende ad influenzare le stime dell'evasione nel senso di una sovrastima, perché, come è stato sottolineato più volte, saranno selezionati i soggetti più a rischio.

Sempre con l'intento di includere i fenomeni di evasione fiscale nel calcolo del Pil, si prevede l'aggiustamento per il mancato pagamento dell'Iva, riscossa ma non restituita allo Stato ed una correzione per le compensazioni del fattore lavoro diverse da salari e stipendi (ad esempio le mance).

Per la Francia non sono disponibili stime recenti che scorporano dalla contabilità nazionale la componente di Pil ufficiale dal sommerso. Tuttavia, per avere comunque un'idea dell'entità delle correzioni applicate per rendere esauriente la misura del valore aggiunto, si può fare riferimento ad una stima del 1985.⁵⁰ Per questo anno i coefficienti di aggiustamento erano:

- ⇒ 2,7% del Pil per il sommerso statistico;
- ⇒ 2,3% per evasione ed elusione fiscale (correzione emersa dalle quattro campagne di controlli condotte negli anni 1979 – 1982);
- ⇒ 0,7% per evasione fiscale Iva;
- ⇒ 0,8% per il lavoro nero.

In totale, quindi, nel 1985 la stima del sommerso era pari al 6,5% del Pil.

⁴⁹ In Francia le imprese di piccole dimensioni sono assoggettate ad un regime di tassazione sul reddito normale. Esse non sono sottoponibili ad accertamento, per cui, al fine di rivalutare il reddito da esse prodotto, si usa il coefficiente di aggiustamento stimato per imprese con caratteristiche simili ma tassate sulla base delle scritture contabili.

⁵⁰ EUROSTAT (1991).

4.3.5 Stati Uniti

Gli Stati Uniti sono l'unico paese che ha adottato un programma di misurazione dell'evasione fiscale basato sull'auditing fiscale "Internal Revenue Service's Taxpayer Compliance Measurement Program"⁵¹ distinto dagli ordinari controlli operativi. Questo approccio è stato sviluppato fino dagli anni '60⁵² ed ha consentito non soltanto di ottenere ottimi risultati in termini di conoscenza del fenomeno dell'evasione, ma anche di migliorare il procedimento di selezione utilizzato per i controlli ordinari.⁵³ Infatti, se da un lato si utilizzavano i dati rilevati sul campione casuale di contribuenti per stimare a livello aggregato l'evasione fiscale; dall'altro, si utilizzavano le differenze tra reddito dichiarato e reddito accertato rilevate dall'amministrazione fiscale per selezionare i contribuenti più a rischio da sottoporre all'ordinaria attività di accertamento.

L'amministrazione fiscale americana, l'IRS, ha condotto il TCMP per le famiglie e le piccole imprese. Il più recente TCMP ha riguardato gli anni 1982, 1985, 1988 e, per quest'ultimo anno ha coinvolto approssimativamente 50mila famiglie.⁵⁴

I risultati degli accertamenti condotti sul campione nel 1988 hanno indicato che circa il 40% delle famiglie americane ha pagato un livello inferiore di imposte rispetto a quelle dovute, il 53% ha contribuito per il corretto ammontare ed il 7% ha versato più del necessario. Dalla sospensione del TCMP le stime sull'evasione fiscale sono molto più incerte ma sono concordanti nello stabilire la crescita del fenomeno.⁵⁵ Fonti interne all'Irs⁵⁶ stimano che per gli anni 1981 e 1992 il *tax gap* sia passato da \$ 75.966 a \$ 127.129 milioni, rispettivamente pari all'1,6% e al 2% del Pil. Ciò significa che in 11 anni l'evasione fiscale è aumentata circa del 67%. Nel 1998 il *tax gap* ammonterebbe invece a \$ 232.000 milioni, pari a circa il 3% del Pil.

La sospensione del TCMP ha avuto i suoi effetti negativi anche sul livello qualitativo e quantitativo dei controlli operativi, in quanto, le informazioni raccolte attraverso questo programma permettevano di concentrare gli accertamenti sui soggetti più a rischio.

⁵¹ FEINSTEIN (1999); MARÈ (1996b); OECD (1999).

⁵² BORDIGNON, ZANARDI (1997).

⁵³ DUBIN, WILDE (1988); EREKSON, SULLIVAN (1988).

⁵⁴ FEINSTEIN (1999).

⁵⁵ Un contributo a questo aumento dell'evasione fiscale può essere dovuto anche alla sospensione del TCMP [BURMAN L. E. (2003)].

⁵⁶ GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1994).

La popolazione dei contribuenti veniva suddivisa in “*audit classes*” sulla base del livello e della fonte di reddito (*low income, medium income, high income, business e non business income*).⁵⁷ I dati del TCMP erano esaminati per “*audit classes*” al fine di sviluppare una funzione discriminante (DIF) per decidere quali redditi fossero potenzialmente sottoponibili ad accertamento. La DIF era una funzione che prediceva la probabilità di uno scostamento tra reddito dichiarato ed accertato date le caratteristiche dei contribuenti. I dati sui redditi che avevano un punteggio DIF eccedente un certo valore minimo erano portati a conoscenza degli uffici distrettuali.

Nel 1975, due terzi dei controlli operativi sviluppati a livello distrettuale provenivano dalla selezione DIF e fornivano una percentuale di introiti pari al 36,5%.

Negli Usa l'utilizzo dell'approccio dell'auditing fiscale ha fatto emergere anche pesanti limitazioni che hanno condotto l'amministrazione a procedere alla sospensione del TCMP.⁵⁸

- ⇒ Il costo dell'auditing fiscale è molto più alto rispetto al costo dei controlli operativi. Innanzitutto, ciò è dovuto allo studio maggiormente approfondito dei casi e quindi alla lunghezza superiore dei procedimenti; in secondo luogo, il fatto che il campione sia casuale abbassa il tasso medio di remunerazione dell'attività di accertamento rispetto al caso in cui si realizzi una scelta mirata di soggetti a rischio.
- ⇒ Gli accertamenti o le ispezioni casuali sono molto impopolari poiché sono sentite dai contribuenti come intrusioni nella sfera personale.
- ⇒ Gli stessi burocrati preferiscono canalizzare le risorse di bilancio verso i controlli operativi piuttosto che verso i controlli casuali.
- ⇒ I dati raccolti sottostimano l'evasione per le difficoltà connesse all'accertamento e per il fatto che non possono rientrare nel campione quei contribuenti che occultano completamente i loro redditi non presentando alcuna dichiarazione alle autorità.

Nonostante in letteratura economica il metodo dell'auditing fiscale sia considerato uno degli approcci più promettenti per la misurazione dell'evasione, in questo momento non è

⁵⁷ DUBIN, WILDE (1988); EREKSON, SULLIVAN (1988).

⁵⁸ FEINSTEIN (1999); MARÈ (1996b); OECD (1999).

utilizzato da nessun paese, se non nella sua forma più sommaria, quella basata sui controlli operativi, che però conduce a risultati passibili di distorsioni.

5 Conclusioni

In questo lavoro si sono esaminati i differenti approcci alla stima del sommerso e dell'evasione fiscale e si è dimostrato che è difficile, ma non impossibile giungere alla misurazione di due aggregati che per loro natura sono soggetti ad occultamento.

Il primo problema che si è affrontato è stato quello di definire e circoscrivere i fenomeni da analizzare. A questo proposito, si è deciso di concentrare l'attenzione soltanto sull'economia sommersa e sulla sua contropartita, l'evasione fiscale, accantonando il sommerso statistico, le attività illegali e quelle informali.

Il problema centrale di questo studio è stato poi quello di effettuare una rassegna dei metodi indiretti e diretti di stima. Ogni approccio ha le sue specifiche debolezze e i suoi punti di forza, il suo modo di spiegare il sommerso ed i suoi risultati. Non esiste un sistema "migliore degli altri" o uno comunemente accettato per le stime, ma, attualmente, sono considerati più credibili e maggiormente affidabili dal punto di vista metodologico gli approcci che mirano ad una stima esauriente del Pil, utilizzati dagli Istituti nazionali di statistica per la compilazione della Contabilità nazionale. Questi metodi consentono l'utilizzo congiunto di approcci diretti e indiretti di stima del sommerso, chiariscono le integrazioni fatte ai dati di base per rendere esaustiva la misura del Pil e forniscono un'ampia articolazione dei risultati. L'Istat giunge alla stima del sommerso attraverso una complessa procedura che vede l'integrazione dell'approccio alla misurazione del Pil dal lato della produzione (che punta al raggiungimento di una stima esauriente del valore aggiunto prodotto dalle unità di lavoro) con la rivalutazione del fatturato ottenuta attraverso il metodo diretto di Franz (per includere i fenomeni di evasione fiscale) ed il bilanciamento finale in tavola input-output per tenere conto dei risultati ottenuti stimando il Pil dal lato della domanda.

I modelli economico-statistici, che sono stati descritti nella prima parte del lavoro, non consentono una tale precisione nella quantificazione del sommerso, mancano di chiarezza nella definizione di ciò che intendono misurare e si basano su ipotesi troppo semplificatrici, per cui sono criticati non solo in sede Eurostat ma anche dall'Ocse e dal Fmi.

In Appendice sono riportate alcune delle stime più recenti del sommerso in Italia. Se si confrontano i risultati del valore aggiunto prodotto dal sommerso in Italia in Tabella 2 (metodo monetario di Tanzi, anni 1984 – 2000) con quelli in Tabella 5 (metodo Istat, anni 1992 – 2000) emergono valori piuttosto coerenti sia per quanto riguarda la quota percentuale di sommerso sul Pil, al di sotto del 20%, sia per il trend registrato, crescente dal '94 al '97 ed in calo per gli anni 1998 e 1999.

Altre stime, come quelle elaborate da Schneider per l'Italia (Tabella 3, anni 1990 – 2001) e per 18 paesi Ocse (Tabella 4, anni 1960 – 1998) attraverso il metodo monetario, o, come quella utilizzata da Dell'Anno (modello composito, anni 1962 - 2000) evidenziano numeri più elevati ed eclatanti. Infatti, secondo Schneider il sommerso in Italia sarebbe pari a circa il 27% del Pil, mentre secondo Dell'Anno risulterebbe poco al di sotto del 25%. In particolare, i risultati a cui è pervenuto Schneider hanno fatto il giro del mondo e hanno attirato l'attenzione di politici e giornali, ma sono stati fortemente criticati sia dall'Ocse che dal Fmi. Infatti, pur essendo stato pubblicato nei *Working Papers* del Fmi, lo studio di Schneider non riflette una posizione ufficiale dell'organizzazione ma solamente l'opinione dell'autore. Entrambi gli organismi internazionali hanno messo in dubbio la solidità delle basi scientifiche su cui si basa il modello, le assunzioni e la metodologia utilizzata.

Dato che lo scopo che si pone questo lavoro è anche quello di accendere un riflettore sull'evasione fiscale e sulla sua misurazione, non possono mancare stime dell'evasione fiscale Irpef e Iva. Anche in questo caso, il fenomeno in Italia è molto preoccupante. Attraverso il metodo dell'auditing fiscale (Tabella 1) e l'approccio della discrepanza tra dati statistici e dati fiscali (Tabella 7) si è calcolato che imprenditori e lavoratori autonomi evadano quasi il 60% della loro base imponibile Irpef.

Osservando i dati in Tabella 8 emerge inoltre che tra i paesi dell'Unione Europea analizzati in questo lavoro, l'Italia presenta il *tax gap* più elevato, seguita da Spagna, Grecia e Belgio.

Questi risultati fanno riflettere su cosa si possa fare per conoscere, misurare, spiegare ed arginare fenomeni così diffusi e preoccupanti.

L'ultima parte del lavoro è dedicata ad un approccio ancora poco sviluppato, anche se ritenuto molto promettente nella letteratura: quello che misura l'evasione fiscale attraverso gli accertamenti.

Questo metodo è stato utilizzato nella sua forma originale soltanto negli Stati Uniti (ne limitano l'applicazione gli alti costi da sostenere per l'attuazione del programma) ma potrebbe dimostrare i suoi effetti positivi in un paese come l'Italia, ad elevata evasione fiscale. Infatti, oltre a fornire una misura più precisa dell'evasione fiscale rispetto al metodo di Franz, che rappresenta una correzione minimale, consente di ottenere informazioni per migliorare e potenziare l'attività di accertamento e controllo creando forti disincentivi all'occultamento del reddito. Si potrebbe suggerire, quindi, di sperimentarne l'utilizzo per verificare empiricamente se nel medio – lungo periodo si possano ottenere risultati in termini di rientro dell'evasione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BALDASSARINI A., PASCARELLA C., *The Italian approach to estimating the extent of the Non-observed Economy: methods and results*, ISTAT, Conferenza internazionale “Economia sommersa: misurazione e politiche”, 20 e 21 gennaio 2003, Università di Roma, Tor Vergata, www.uniroma2.it [10/02/03].

BALDASSARINI A., SACCO S., *L'economia sommersa. Definizioni e metodi di valutazione*, in (a cura di) Busetta P., Giovannini E. (1998), pp. 25 - 71.

BARTHELEMY P., *The Macroeconomic Estimate of the Hidden Economy: a Critical Analysis*, in “Review of Income and Wealth”, Vol. 34 (1988), pp. 183 – 208.

BERNARDI L., BERNASCONI M., *L'evasione fiscale in Italia: evidenze empiriche*, in “Quaderni del Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale”, n. 6, 1996, Università degli studi di Pavia.

BIGGERI L., *Le stime Istat sull'economia sommersa*, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Luigi Biggeri, Dossier 2, Roma, 23 luglio 2001.

BLOEM A. M., SHRESTHA M. L., *Comprehensive Measures of GDP and the Unrecorded Economy*, IMF, Conferenza internazionale “Economia sommersa: misurazione e politiche”, 20 e 21 gennaio 2003, Università di Roma, Tor Vergata, www.uniroma2.it [10/02/03].

BORDIGNON M., ZANARDI A., *Tax evasion in Italy*, in “Giornale degli economisti e annali di economia”, Vol. 57, (1997), pp. 169 – 210.

BOVI M., *Un miglioramento del metodo di Tanzi per la stima dell'economia sommersa in Italia*, in “Rivista di Statistica Ufficiale dell'ISTAT”, vol. 2 (1999).

BOVI M., CASTELLUCCI L., *Cosa sappiamo dell'economia sommersa in Italia al di là dei luoghi comuni? Alcune proposizioni empiricamente fondate*, in “Economia Pubblica”, vol. 6 (2001).

BURMAN L. E., *On Waste, Fraud, and Abuse*, Statement of L. E. Burman, Senior Fellow, the Urban Institute Codirector, the Tax Policy Center Research Professor, Georgetown Public Policy Institute, Before The Committee on Ways and Means United States House of Representatives, July 17 2003.

BUSETTA P., GIOVANNINI E. (a cura di), *Capire il sommerso. Un'analisi del lavoro irregolare al di là dei luoghi comuni*, Milano, Liguori Ed., 1998.

CAMUSI M. P., DE RITA G., *La dinamica dell'economia sommersa*, in “Economia Italiana”, vol 1 (2003), pp. 53 – 75.

CALZARONI M., MADELIN V., *Exhaustiveness of Gdp measurement: French and Italian Approaches*, Istat, Insee, XXIV General Conference of the International Association of Research in Income and Wealth, Lillhammer (Norway), 18 – 24 agosto 1996, pp. 36 – 62.

CANNARI L., CERIANI V., D’ALESSIO G., *Il recupero degli imponibili sottratti a tassazione*, in “Ricerche quantitative per la politica economica 1995”, Vol. 2, Convegno Banca d’Italia – Cide, Perugia, 2 – 4 novembre 1995, Numero speciale dei Contributi all’analisi economica del Servizio Studi, 1997, pp.493 - 589.

CARTER M., *Issues in the Hidden Economy: a Survey*, in “Economic Record”, Vol. 60, (1984), No. 170, pp. 209 – 221.

CASTELLUCCI L., *The role of underground economy in Italy’s economic performance*, CEIS, Conferenza internazionale “Economia sommersa: misurazione e politiche”, 20 e 21 gennaio 2003, Università di Roma, Tor Vergata, www.uniroma2.it [10/02/03].

CHANG W. N., PARSCHE R., SCHADEN B., *Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected Eu Countries on the Basis of National Accounts Data*, CEDifo WP N. 431, Marzo 2001, Centre for Economic Studies e Ifo Institute for Economic Research, Monaco, Germania, www.CESifo.de [29/01/04].

CIPOLLETTA I., *Le illusioni dell’economia sommersa*, in “Economia Italiana”, vol. 1 (2003), pp. 77 – 90.

DELL’ANNO R., *Stimare l’economia sommersa con un approccio alle equazioni strutturali. Un’applicazione all’economia italiana (1962 – 2000)*, XV Conferenza SIEP, 3 – 4 ottobre 2003, Università di Pavia, <http://www.unipv.it/websiep/>, pp. 1 – 25.

DUBIN J. A., WILDE L., *An Empirical Analysis of Federal Income Tax Auditing and Compliance*, in “National Tax Journal”, vol. 41 (1988), pp. 61 – 74.

EREKSON O. H., SULLIVAN D. H., *A Cross-Section Analysis of Irs Auditing*, in “National tax journal”, vol. 41 (1988), pp. 175 – 190.

EUROSTAT, *Adjustements for absence from statistical files and the black economy in the national accounts of EC Member States*, Point 3 on the agenda of the GNP-Committee meeting, 3 – 4 ottobre 1991.

FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario (parte generale)*, Padova, IV Edizione, Cedam, 2003, pp. 389 – 395.

FEIGE E., *How Big Is the Irregular Economy?*, in “Challenge” Vol. 22, (1979), pp. 5 –13.

FEINSTEIN J. S., *Approaches for Estimating Non compliance: Examples from Federal Taxation in the United States*, in “The Economic Journal”, vol. 109 (1999), pp. F360 – F369.

FEINSTEIN J. S., *An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and Its Detection*, in “The Rand Journal of Economics”, vol. 22(1991), no. 1, pp. 14 - 35.

FREY B. S., POMMEREHNE W.W., *The Hidden Economy: state and prospects for measurement*, in “Review of Income and Wealth”, Vol. 30 (1984), pp. 1 – 23.

FREY B. S., WECK-HANNEMAN H., *The Hidden Economy As Un ‘Unobserved’ Variable*, in “European Economic Review”, Vol. 26, (1984), pp. 33 – 53.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Tax gap: Many Actions Taken, But A Cohesive Compliance Strategy Needed*, GAO/GGD-94-123, May 1994.

GUTTMANN P. M., *The Subterranean Economy*, in “Financial Analysts Journal”, nov – dic. 1977, pp. 24 – 27.

HELBERGER C., KNEPEL H., *How Big Is The Shadow Economy? A Re-Analysis of the Unobserved-Variable Approach of B.S. Frey and Weck-Hannemann*, in “European Economic Review”, Vol. 32, (1988), pp. 965 – 976.

ISTAT, *The underground Economy in italian economic accounts*, in “Annali di Statistica”, anno 122, serie X, Vol. 2 (1993).

ISTAT, *La misura dell’economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, anno 2000*, in “Statistiche in breve”, settembre 2003, www.istat.it [27/02/04].

MARÈ M., *L’evasione in Italia e nei paesi Ocse: evidenze empiriche, determinanti ed effetti economici*, in “Moneta e credito”, Vol. 49, (1996b), pp. 393 – 443.

MARÈ M. ALESINA A., *Evasione e debito*, in MONORCHIO A. (a cura di), “La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992”, Bologna, Il Mulino, 1996a, pp. 69 – 112.

MONACELLI D., *Problemi di stima dell’evasione fiscale: una rassegna dei metodi e degli studi effettuati in Italia*, in “Economia pubblica”, estratto No.6, (1996), pp. 103 – 126.

MELDOLESI L., *La politica dell’emersione dell’economia e del lavoro irregolari*, in “Economia Italiana”, vol. 1 (2003), pp. 91 – 118.

OECD COMMITTEE OF FISCAL AFFAIRS, *Compliance Measurement – Practice Note*, 1999, www.oecd.org [18/11/03].

OECD, IMF, ILO, ISCCIS, *Measuring the Non-Observed Economy: a Handbook*, Paris, 2002, www.oecd.org [10/02/03].

PASCARELLA C., PISANI S., *Il sommerso nelle stime dell’offerta*, in atti del seminario Istat “La nuova contabilità nazionale”, Roma, 12-13 gennaio 2000.

PEZZUTO G., SCREPANTI S., *La verifica fiscale: i poteri del fisco e le metodologie di controllo, i controlli internazionali, gli strumenti di tutela del contribuente, le implicazioni penali*, Milano, Il Sole24ore Spa, pp. 20 – 25, 2001.

PICOZZI L., BALDASSARINI A., PASCARELLA C., *L'economia sommersa nei conti nazionali*, ISTAT, Seminario “Teoria economica e dimensione statistica dell'economia sommersa”, 26 maggio 2003, Università degli studi Roma Tre.

PISANI S., *Analisi della procedura di stima dell'offerta dei settori: trasporto merci su strada e servizi alle imprese*, in “Processo produttivo e analisi di qualità delle stime nel settore dei servizi vendibili”, Istat, Note e Relazioni, n. 2 (1994).

PISANI S., *La stima dell'economia sommersa risultante dal confronto fra statistiche e dichiarazioni fiscali*, Agenzia delle entrate, Seminario “Teoria economica e dimensione statistica dell'economia sommersa”, 26 maggio 2003, Università degli studi Roma Tre.

REY M. G., *La controversia sull'economia sommersa*, in “Economia Italiana”, vol. 1(2003), pp. 9 – 51.

ROMA G., *Paradigmi e cambiamenti nell'economia sommersa*, CENSIS, Conferenza internazionale “Economia sommersa: misurazione e politiche”, 20 e 21 gennaio 2003, Università di Roma, Tor Vergata, www.uniroma2.it [10/02/03].

SANTAMARIA B., *Diritto tributario parte generale*, Milano, III edizione, Giuffrè, 2002, pp. 122 – 136.

SECIT, Gruppo di lavoro per il confronto tra dati fiscali e dati di diversa fonte, Relazione finale, Roma, 1997.

SCHNEIDER F., *Nuovi risultati sull'andamento delle dimensioni dell'economia sommersa in diciassette paesi dell'OCSE*, in “Rivista economica del mezzogiorno”, anno XII, (1998), No. 1, pp. 195 – 216.

SCHNEIDER F., *The Increase of The Size of The Shadow Economy of 18 OECD Countries: Some Preliminary Explanations*, Working Paper No. 306, pp. 1 – 30, 2000b, <http://www.cesifo.de> [06/05/03].

SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences*, Working Paper No. 26, pp. 1 – 56, 2000a, <http://www.imf.org> [06/05/03].

SOGEI, *Confronto tra dati fiscali e dati di contabilità nazionale*, Vol. 1 – Relazione generale, Roma, 1999.

TANZI V., *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Heath, Lexington books, 1983.

TANZI V., SHOME P., *A Primer on Tax Evasion*, in “IMF Staff Papers”, Vol. 40, (1993), No. 4, pp. 807 – 828.

TANZI V., *Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy*, in “The Economic Journal”, vol. 109 (1999), pp. F338 - F347.

ZIZZA R., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Tema di discussione N. 463, 2002, Banca d'Italia, www.bancaditalia.it [10/02/03].

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

CIRCOLARE n. 163 del 29/07/99, *Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per l'anno 1999 – Conduzione dell'attività di verifica mirata – Categorie economiche interessate*, www.agenziaentrate.it [1/12/03].

CIRCOLARE n. 52 del 23/03/00, *Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per il 2000. Programmazione e consuntivazione dell'attività di controllo e verifica*, www.agenziaentrate.it [1/12/03].

CIRCOLARE n. 175 del 03/10/00, *Attività di accertamento nei confronti delle persone fisiche sulla base dei parametri previsti dalla legge 8 dicembre 1995, n. 549, per il periodo di imposta 1996*, www.agenziaentrate.it [1/12/03].

CIRCOLARE n. 210 del 17/11/00, *Attività di verifica nei confronti di contribuenti che, per il periodo di imposta 1998, risultano “non coerenti” rispetto agli indicatori economici individuati dagli studi di settore*, www.agenziaentrate.it [1/12/03].

CIRCOLARE n. 64 del 27/06/01, *Attività di contrasto all'evasione – programmazione e consuntivazione dell'attività di controllo e verifica – anno 2001*, www.agenziaentrate.it [1/12/03].

CIRCOLARE n. 72 del 14/08/02, *Attività di prevenzione e contrasto all'evasione – Programmazione e consuntivazione dell'attività di controllo e verifica – Anno 2002*, www.agenziaentrate.it [1/12/03].

CIRCOLARE n. 74 del 11/09/02, *attività di accertamento nei confronti delle persone fisiche sulla base dei parametri previsti dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, per il periodo di imposta 1998*, www.agenziaentrate.it [1/12/03].

CIRCOLARE n. 42 del 24/07/03, *Attività di prevenzione e contrasto all'evasione – Anno 2003 Indirizzi operativi*, www.agenziaentrate.it [1/12/03].

Legge n. 289 del 27/12/02 art. 6 *Concordato preventivo* e art. 15 *Definizione degli accertamenti, degli atti di contestazione, degli avvisi di irrogazione delle sanzioni, degli inviti al contraddittorio e dei processi verbali di contestazione*, www.agenziaentrate.it [1/12/03].

Appendice

Tabella 2 Valore aggiunto sommerso per l'Italia: Approccio monetario di Tanzi
Anni 1984 – 2000 (livelli in miliardi di lire correnti e quote percentuali)

Anni	Pil	Pil sommerso	$\Delta\%$ Pil sommerso	% sul Pil
1984	725.678	110.115	-	15,2
1985	813.862	122.493	11,2	15,1
1986	900.438	139.756	14,1	15,5
1987	984.659	158.593	13,5	16,1
1988	1.092.845	181.284	14,3	16,6
1989	1.196.807	203.509	12,3	17,0
1990	1.320.832	230.048	13,0	17,4
1991	1.440.647	253.448	10,2	17,6
1992	1.517.598	257.828	1,7	17,0
1993	1.563.271	258.138	0,1	16,5
1994	1.653.402	265.557	2,9	16,1
1995	1.787.278	290.951	9,6	16,3
1996	1.902.275	345.619	18,8	18,2
1997	1.987.165	372.170	7,7	18,7
1998	2.077.371	344.191	-7,5	16,6
1999	2.144.959	318.097	-7,6	14,8
2000	2.257.066	322.533	1,4	14,3

Fonte: ZIZZA (2002).

Tabella 3 Valore aggiunto sommerso per l'Italia: Approccio monetario di Schneider (in % del Pil)

Media 1990 - 1993	1994	1995	1996	1997	1998	Media 1999 - 2001
24,0	25,8	26,2	27,0	27,3	27,8	27,0

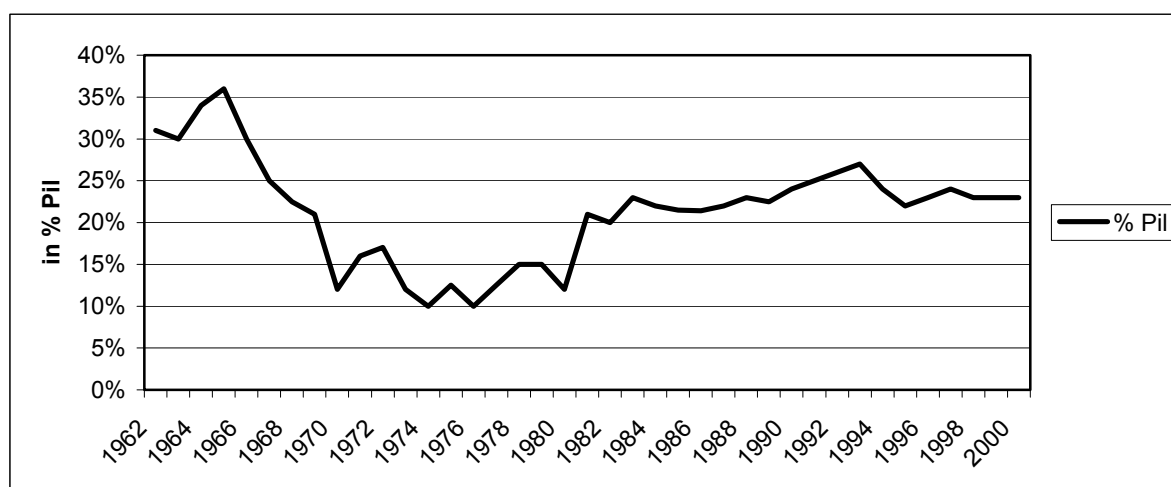
Fonte: SCHNEIDER (2000); SCHNEIDER, ENSTE (2000); ZIZZA (2002).

Tabella 4 Valore aggiunto sommerso in 18 paesi OCSE: Approccio monetario di Schneider (in % del Pil)

Misura dell'economia sommersa in % sul Pil								
Paesi	1960	1970	1980	1994	1995	1996	1997	1998
Australia	-	-	-	13	13,2	14	13,9	14,1
Austria	0,4	1,8	3	6,7	7,3	8,3	8,9	9,1
Belgio	-	10,4	16,4	21,4	21,6	21,9	22,4	22,6
Canada	-	-	10,1-11,2	14,6	15	15,1	14,8	15
Danimarca	3,8-4,8	5,3-7,4	6,9-10,2	17,6	18,1	18,3	18,1	18,4
Francia	-	3,9	6,9	14,3	14,8	14,9	14,7	14,9
Germania	2,0-2,1	2,7-3,0	10,3-11,2	13,1	13,9	14,5	15	14,7
Gran Bretagna	-	2	8,4	12,4	12,6	13,1	13	8,9
Grecia	-	-	-	26	26,6	28,5	-	29
Irlanda	-	4,3	8	15,3	15,6	15,9	16,1	16,3
Italia	-	10,7	16,7	25,8	26,2	27	27,3	27,8
Norvegia	1,3-1,7	6,2-6,9	10,2-10,9	17,9	18,5	18,9	19,4	19,7
Nuova Zelanda	-	6,9	9,2	11,3	-	-	-	-
Olanda	-	4,8	9,1	13,6	14,1	14	13,5	13,5
Spagna	-	10,3	17,2	22,3	22,6	22,9	23,1	20
Stati Uniti	2,1-4,1	2,6-4,6	3,9-6,1	9,4	9	8,8	8,8	8
Svezia	1,5-1,8	6,8-7,8	11,9-12,4	18,3	18,9	19,2	19,8	20
Svizzera	1,2	4,1	6,5	6,6	6,9	7,5	8,1	8

Fonte: anni 1960 – 1997 SCHNEIDER F., ENSTE D. (2000a); anno 1998 SCHNEIDER F. (2000b).

Figura 1 Valore aggiunto sommerso: Modello composito
Anni 1962 – 2000 (quote percentuali)



Fonte: DELL'ANNO (2003).

Tabella 5 Valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico
Anni 1992 – 2000 (livelli espressi in milioni di euro correnti e quote percentuali)

Anni	Ipotesi minima			Ipotesi massima		
	Livelli	Δ%	% sul Pil	Livelli	Δ%	% sul Pil
1992	100.956	-	12,9	123.533	-	15,8
1993	112.372	11,3	13,9	135.448	9,6	16,8
1994	123.454	9,9	14,5	140.912	4,0	16,5
1995	145.920	18,2	15,8	157.774	12,0	17,1
1996	155.741	6,7	15,9	167.276	6,0	17,0
1997	163.175	4,8	15,9	181.484	8,5	17,7
1998	169.482	3,9	15,8	179.796	-0,9	16,8
1999	165.449	-2,4	14,9	187.813	4,5	17,0
2000	176.777	6,8	15,2	196.804	4,8	16,9

Fonte: ISTAT (2003).

Tabella 6 Composizione del valore aggiunto prodotto dal sommerso economico (livelli espressi in miliardi di lire correnti)

anni	Rivalutazione fatturato			Lavoro irregolare			Riconciliazione domanda		
	livelli	%su hp max	% sul Pil	livelli	%su hp max	%sul Pil	Livelli	%su hp max	% sul Pil
1992	37.770	30,6	4,8	63.186	51,1	8,1	22.577	18,3	2,9
1995	66.244	42	7,2	79.676	50,5	8,6	11.854	7,5	1,3
1998	76.724	42,7	6	92.758	51,6	8,6	10.314	5,7	1
2000	78.432	39,9	6,7	98.345	50	8,5	20.028	10,2	1,7

Fonte: ISTAT (2003).

Tabella 7 Evasione ed erosione dell'Irpef nel 1994 (migliaia di mld di lire e rapporti percentuali)

	Terreni	Fabbricati	Capitale	Lav. dip. pensioni	Impresa lav. auton.	Totale
BIP	24	120	146	820	395	1505
BID	3	36	8,5	665	147	860
%	12,5	30,0	5,8	81,1	37,2	57,1
EVA	0,5	40	-	70	235	346
%	2,1	33,3	-	8,5	59,5	23
ERO	20,5	44	137,5	106	37	345
%	85,4	36,7	94,2	12,9	9,4	22,9

Fonte: BOSI, GUERRA (2002).

Tabella 8 *Tax gap* Iva per alcuni paesi dell'Unione Europea dal 1994 al 1996 (in % rispetto al gettito fiscale Iva ipotetico)

Paesi	1994 (1991)	1995 (1992)	1996 (1993)	Media
Belgio	18	19,9	20,1	19,3
Danimarca	4,5	4,3	3,8	4,2
Francia*	8,1	8,5	9,8	8,8
Germania	1,6	5,2	7,5	4,8
Grecia	19,8	20,5	20,3	20,2
Italia*	33,2	35,5	34,9	34,5
Olanda	3,8	1,7	1,6	2,4
Portogallo	13,9	13	15,6	14,2
Spagna	19,2	24,6	24	22,6
Gran Bretagna*	0,4	4,4	6,5	3,8

*Per Francia, Italia e Gran Bretagna l'Iva teorica è stata calcolata per gli anni 1991 – 1993.

Fonte: CHANG W. N., PARSCHE R., SCHADEN B. (2001).