



Comitato per la valutazione delle Scelte Scientifiche e Tecnologiche

Modelli statistici per la relazione dell'economia sommersa

Sala del Mappamondo, Palazzo Montecitorio,
Camera dei deputati, giovedì 22 settembre 2005

Relazione sul sommerso e gli studi di settore

Il sommerso

Il sommerso è un circuito che crea sommerso ma soprattutto ingenera una cultura che lo giustifica. Per questo vanno interrotti i meccanismi che inducono la diffusione del "nero" che trae alimento sia nelle aliquote troppo alte sia nella difficoltà ad effettuare controlli efficaci e diffusi da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Un esempio: l'eccessiva incidenza fiscale (contributi ed imposte) sugli straordinari induce la richiesta di pagamenti degli stessi in nero, obbligando l'imprenditore a procurarsi le disponibilità pure in nero.

Tale cultura è il presupposto, poi, della mancata richiesta di ricevuta da parte del privato in molti acquisti (a maggior ragione nei casi in cui l'aliquota IVA è al 20 per cento mentre con l'emersione di sommerso potrebbe ridursi di alcuni punti).

Per invertire questo fenomeno non è sufficiente la riduzione delle aliquote ma vanno rotti questi interessi comuni e vanno sostituiti con contrasti di interesse mirati operando anche per creare una nuova cultura del consumatore.

E' un circuito virtuoso quello che va costruito operando sui meccanismi ma anche sulla formazione ed informazione.

Lo scenario (perché gli Studi di Settore in Italia)

La fiscalità italiana è stata caratterizzata, fino ad un recente passato, dalla presenza di alcuni fattori strutturali quali l'elevata pressione fiscale, l'onerosità e la complessità degli adempimenti per i contribuenti. In particolare, dopo la riforma degli anni '70 si è registrata un'estensione degli obblighi formali a carico dei contribuenti a garanzia dei controlli dell'Amministrazione finanziaria.

Questa situazione ha avuto effetti negativi sul rapporto tra Fisco e contribuenti e nello stesso tempo ha rivelato l'inadeguatezza dei controlli di massa basati sulla contabilità, specialmente a fronte della rilevante difficoltà che l'Amministrazione finanziaria incontrava per la presenza diffusa e numerosa nel nostro sistema economico di piccole realtà imprenditoriali e professionali.

A partire dall'inizio degli anni '90 sono stati emanati una serie di interventi dal legislatore italiano finalizzati a creare un rapporto collaborativo e partecipativo tra l'Amministrazione finanziaria e i contribuenti (Istituto dell'autotutela, statuto del contribuente, semplificazioni formali, intermediari e Caf, garante del contribuente, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale, ...).

Questi interventi hanno interessato anche le Piccole e Medie Imprese, le quali assumendo nel contesto economico italiano una forma, ma soprattutto una numerosità del tutto peculiare, hanno richiesto un intervento specifico.

In Italia sono presenti 4 milioni di imprese, vale a dire, raffrontando questo numero alla popolazione complessiva, 1 impresa ogni 14 abitanti, con una tipologia prevalente che, in relazione

al numero degli addetti, è data da microimprese. Del resto in Italia le imprese con ricavi superiori a 5.164.569 euro sono soltanto poco più di 40.000.

E' intuibile che un efficace controllo di una vasta platea di contribuenti, come quella delle PMI in Italia, non può che svolgersi attraverso un sistema fondato sulla compliance, che porti la gran parte dei contribuenti ad adempiere spontaneamente ai propri obblighi tributari. In assenza di questo, infatti, l'Amministrazione finanziaria non riuscirebbe ad avere la capacità di agire efficacemente. Naturalmente, vista la tipologia dei contribuenti cui ci si riferisce, questo sistema deve essere improntato alla semplificazione e alla riduzione dei costi di adempimento, ma anche, e soprattutto, alla costruzione di un modello che porti ad una configurazione di valori nei quali il singolo contribuente si riconosca e, quindi, si persuade ad aderire.

Proprio per questo, la compliance con i contribuenti può essere migliorata attraverso un sistema che non abbia solo valenza fiscale, ma che rappresenti uno strumento di ausilio per l'attività economica delle imprese considerate.

E' in questo quadro e con questi obiettivi che sono stati elaborati gli Studi di Settore i quali hanno permesso di recuperare il rapporto di collaborazione e di fiducia reciproca tra Amministrazione finanziaria e PMI, fornendo ad entrambi la possibilità di verificare in modo chiaro, trasparente e ragionato l'attendibilità della dichiarazione presentata, attraverso l'analisi delle informazioni relative alla congruità dei ricavi e alla coerenza degli indicatori economici.

Aspetti di compliance nella costruzione degli studi di settore

La spinta alla compliance insita in questo strumento deriva dal fatto che la costruzione e l'evoluzione degli Studi di Settore avviene con la collaborazione costante dei contribuenti, sia individualmente che attraverso le organizzazioni di categoria: gli Studi di Settore, quindi, non sono uno strumento imposto in modo autoritario, ma condiviso in ogni sua fase con i contribuenti.

Individualmente, i contribuenti hanno consentito, attraverso le risposte ai questionari appositamente predisposti con il contributo delle associazioni di categoria, di creare la banca dei dati sia contabili che strutturali sulla base della quale sono stati elaborati gli Studi di Settore.

Attraverso le organizzazioni di categoria, i contribuenti presentano le loro osservazioni sui prototipi degli studi di settore e partecipano alla Commissione degli esperti, insieme ai rappresentanti dell'Amministrazione finanziaria, con il compito di esprimere un parere preventivo sull'idoneità dei singoli studi di settore a rappresentare la realtà economica cui essi si riferiscono, parere che precede l'approvazione (la validazione) e la pubblicazione ufficiale degli studi stessi.

La Commissione degli esperti ha anche il compito di raccogliere ed esaminare le osservazioni e le indicazioni fornite dagli Osservatori provinciali, dove i contribuenti, attraverso le organizzazioni di categoria, collaborano all'applicazione e all'evoluzione degli Studi di settore nell'ambito delle specifiche realtà territoriali. Istituiti in ciascuna delle 103 province italiane, gli Osservatori rilevano le informazioni utili a migliorare la capacità degli studi di rappresentare le specifiche realtà territoriali e sono un luogo di confronto tra l'Amministrazione periferica e i rappresentanti delle categorie.

Da un punto di vista tecnico, gli Studi di Settore sono un processo di analisi, anche comparativa, e di valutazione economica delle modalità di funzionamento delle PMI in relazione all'ambiente in cui la singola impresa opera.

In particolare sono applicabili alle PMI con ricavi non superiori a 5.164.569 di euro.

Il processo di costruzione degli studi di settore e della loro evoluzione è realizzato con tecniche e metodi operativi che centrano gli obiettivi di trasparenza e condivisione.

La banca dati degli studi di settore

Gli Studi di Settore sono basati sulla raccolta di informazioni acquisite direttamente dai contribuenti.

Queste informazioni formano una banca dati che, grazie ai modelli degli Studi di Settore allegati alla dichiarazione dei redditi di tutti i contribuenti interessati dallo strumento, viene aggiornata ogni anno con invio telematico dei dati.

In questo modo, gli Studi di Settore permettono di raccogliere un enorme volume di informazioni riguardanti il sistema produttivo e commerciale, le caratteristiche strutturali e organizzative, la situazione economico-contabile delle PMI.

Queste informazioni costituiscono la base per creare una banca dati dell'economia nella quale far confluire altre informazioni di natura economica desumibili da altre fonti.

Gli obiettivi di una banca dati dell'economia possono essere molteplici e, in particolare, risultano indispensabili per rispondere ad esigenze informative quali:

effettuare un monitoraggio continuo degli effetti derivanti dall'applicazione degli Studi di Settore; consentire analisi ed approfondimenti al fine di supportare l'Agenzia delle Entrate nell'ambito dell'accertamento;

elaborare analisi di audit competitivo e di benchmarking territoriale;

fornire statistiche ed analisi su specifici temi alle istituzioni.

L'applicazione degli studi di settore: l'analisi della congruità e delle coerenza

L'applicazione degli Studi di Settore ai singoli contribuenti consente di acquisire due tipi di informazioni fiscalmente rilevanti: da un lato, le informazioni derivanti dall'analisi della congruità del contribuente, cioè il confronto tra il ricavo da questi dichiarato e il ricavo di riferimento ottenuto dall'applicazione degli Studi di Settore, e, dall'altro, quelle derivanti dall'analisi della coerenza del soggetto considerato, cioè la valutazione comparata degli indicatori economici specifici del settore con riguardo al soggetto stesso.

L'efficacia di questo strumento in termini di ritrovato rapporto di fiducia e collaborazione e più specificatamente con riguardo alla spinta alla compliance dei contribuenti è dimostrata dal costante aumento dei contribuenti che risultano congrui rispetto al valore del ricavo puntuale stimato dagli Studi di Settore.

Innanzitutto occorre ricordare che gli Studi di Settore sono uno strumento chiaramente pubblico, conosciuto nella sua applicazione dai contribuenti che hanno collaborato e condiviso la sua costruzione. Ciò comporta che gli stessi contribuenti sono in grado di applicare alla loro situazione lo studio di settore pertinente ed è previsto che possano adeguarsi spontaneamente ai suoi risultati in corso d'anno, oppure utilizzando un apposito campo della dichiarazione.

Esaminando il comportamento dei contribuenti nel quadriennio che va dal primo anno di applicazione degli Studi di Settore (il 1998) al 2001 emerge che i contribuenti congrui passano dal 49,0% al 62,9%.

Con riguardo ai contribuenti che risultano non congrui rispetto al valore puntuale di riferimento stimato dagli Studi di Settore, e/o che risultano non coerenti rispetto agli indicatori economici propri dell'attività esercitata, gli Studi di Settore manifestano una fondamentale utilità nell'orientare in maniera efficace l'accertamento e il controllo fiscale.

I risultati degli Studi di Settore possono esprimere diverse situazioni dei contribuenti, oltre a quella virtuosa della congruità e della coerenza. Con riguardo ad un singolo contribuente, infatti, si possono avere risultati di incongruenza e incoerenza, si possono avere risultati di incongruenza ma di coerenza o si possono avere risultati di congruità ma di incoerenza.

E' evidente che i casi di incoerenza rappresentano un importante supporto per la selezione dei soggetti che presentano maggiori elementi di rischio. Infatti, essendo gli Studi di Settore anche un sofisticato strumento di analisi comparativa inter-aziendale, le situazioni di incoerenza del singolo

contribuente rispetto agli indicatori economici del settore di appartenenza possono costituire un importante elemento per la valutazione della pericolosità fiscale e per la selezione dei soggetti per l'attività di verifica.

I risultati puntuali ottenuti con l'analisi della congruità offrono, inoltre, un supporto di grande utilità nell'accertamento degli imponibili, costituendo un punto di riferimento in sede di contraddittorio tra Amministrazione finanziaria e contribuente.

Con riferimento all'attività di controllo, gli Studi di Settore possono essere utilizzati per la definizione dei criteri di selezione dei soggetti da sottoporre a verifica, individuando situazioni sintomatiche di:

presenza di personale irregolare;

situazioni anomale con riferimento alla consistenza del magazzino e alla corretta fatturazione delle operazioni di acquisto;

evasione di ricavi che, per effetto di manovre contabili (generalmente riconducibili ai punti precedenti), lo studio di settore rischia di non poter cogliere.

Questa metodologia di selezione e verifica potrebbe innestare un circolo virtuoso di affinamento della stessa sulla base delle analisi dei risultati delle verifiche stesse.

E' importante evidenziare che gli studi di settore operano sui ricavi e le correlazioni che legano gli stessi con l'azienda, il modello organizzativo scelto da questa e l'ambito in cui opera.

Proprio per questo possono diventare uno strumento valido ed efficiente per far emergere base imponibile.