Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 13

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6ª COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL PROCESSO
DI SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA TRIBUTARIO
E DEL RAPPORTO TRA CONTRIBUENTI E FISCO

119ª seduta: martedì 16 luglio 2019

Presidenza del presidente BAGNAI

IC 0364
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

Audizione di rappresentanti di SOSE SpA

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 12, 13 e *passim*
DE BERTOLDI *(FdI)* 12
SAVIANE *(L-SP-PSd'Az)* 12
* SCIASCIA *(FI-BP)* 13
* *ATELLA* . . . . . *Pag.* 3, 13, 15 e *passim*
* *BALLANTI* . . . . . 13, 15, 16 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Vincenzo Atella, amministratore delegato e direttore generale di SOSE SpA, accompagnato dal dottor Antonio Dorrello, dal dottor Danilo Ballanti, dal dottor Giancarlo Ferrara, dal dottor Marco Stradiotto e dal dottor Fabio Basile.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di SOSE SpA

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul processo di semplificazione del sistema tributario e del rapporto tra contribuenti e fisco, sospesa nella seduta del 4 luglio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione sui canali *web*, YouTube e satellitare del Senato della Repubblica e che la Presidenza del Senato ha preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti di SOSE SpA, Soluzioni per il sistema economico.

Sono presenti il professor Vincenzo Atella, amministratore delegato e direttore generale di SOSE SpA, accompagnato dal dottor Danilo Ballanti, responsabile indicatori sintetici di affidabilità (il tema di attualità più rilevante), dal dottor Antonio Dorrello, presidente, dal dottor Giancarlo Ferrara, responsabile valutazione e sviluppo metodologie e centro studi, dal dottor Marco Stradiotto, responsabile dell'unità analisi della finanza pubblica, e dal dottor Fabio Basile, responsabile comunicazione e *marketing*.

Do la parola al professor Vincenzo Atella per la sua relazione.

ATELLA. Signor Presidente, la mia presentazione cercherà di tracciare, per quanto in maniera sintetica, un quadro completo del nuovo sistema fiscale che riguarda le piccole imprese e i professionisti.

SOSE, Soluzioni per il sistema economico, è una società partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze e da Banca d'Italia, costituita

nel 1998 e con sede a Roma. È operativa dal 1999 e quest'anno ricorre il ventennale.

SOSE è formata principalmente da economisti e statistici e dispone di un gruppo di informatici che ci aiuta nella gestione dell'immensa mole di dati che solitamente gestiamo.

Le nostre competenze sono di natura economica, contabile, statistico-econometrica e informatica; in particolare, cerchiamo di mantenere un processo continuo di innovazione sia metodologica che tecnologica che ci permetta di fornire all'amministrazione finanziaria servizi e prodotti di primo livello.

SOSE ha sviluppato gli studi di settore, sostituiti da quest'anno dagli indici sintetici di affidabilità; si occupa di tutta quella parte di finanza pubblica relativa ai fabbisogni e ai costi *standard*; fa da supporto all'Agenzia delle entrate e al Dipartimento delle finanze; grazie alle informazioni raccolte attraverso gli studi di settore e che continueremo a raccogliere mediante gli indici sintetici di affidabilità, può fornire un servizio di valutazione delle *performance* delle micro, piccole e medie imprese che non ha pari in Italia in quanto eseguiamo il loro censimento; infine, è stato anche creato un centro studi proprio per rafforzare questa attività di ricerca e sviluppo.

Date le nostre funzioni, abbiamo molti rapporti con l'amministrazione finanziaria in tutte le sue manifestazioni: Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia delle entrate, Sogei, associazioni di categoria, ordini professionali, gruppi tecnici di lavoro e osservatori vari. Ci avvaliamo anche della collaborazione di una commissione di esperti che è stata consultata anche per lo sviluppo degli ISA, oltre a mantenere ovviamente contatti continui con l'Istat. Con particolare riferimento alla fiscalità e alla finanza pubblica, siamo in stretto e costante collegamento con Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, ma anche con ANCI e IFEL, oltre alla Ragioneria generale dello Stato, il Dipartimento delle finanze, il Ministero dell'interno e quant'altro.

Il nostro centro studi è per noi diventato una struttura fondamentale perché ci aiuta nello sviluppo delle metodologie. Svolgiamo infatti una serie di ormai consolidati seminari interni e abbiamo rapporti strutturati con le università e i centri di ricerca. Il centro studi è poi supportato da un comitato scientifico di primo rilievo, costituito da studiosi provenienti dalle principali università italiane e da importanti università straniere come la London School of economics and political science, Harvard University, Warwick. Tutto ciò a dimostrazione del fatto che il gruppo di lavoro che opera dietro lo sviluppo dei modelli che generiamo è di primo livello e questo aiuta a validare la parte operativa che quotidianamente viene svolta all'interno dell'azienda.

Entro ora nel vivo dell'argomento oggetto dell'audizione.

Gli indicatori sintetici di affidabilità, che hanno sostituito gli studi di settore, stanno ora entrando nella loro fase operativa. Gli ISA nascono con il decreto-legge n. 50 del 2017 e sostanzialmente spostano il concetto di fiscalità per le piccole e medie imprese dall'accertamento presuntivo al-

l'affidabilità del contribuente, in un'ottica di premialità. Quindi, l'idea di base è cambiare completamente la filosofia del rapporto fisco-contribuente per le piccole e medie imprese e per i professionisti.

L'indice sintetico di affidabilità è sostanzialmente una pagella redatta per ogni singola partita IVA al di sotto dei 5,165 milioni di euro (i vecchi dieci miliardi di lire) sulla base di una valutazione da uno a dieci. Ogni singolo contribuente può quindi avere una propria pagella in cui è indicata una valutazione graduale della propria affidabilità nei rapporti con il fisco. In passato la valutazione era o 0 o 1, cioè congruo o non congruo; ora invece si è stabilita una gradualità che prevede, nei casi dei voti più alti, un accesso da parte dei contribuenti a meccanismi di premialità che diventano sempre più sostanziali via via che i voti salgono.

Nella logica di questo cambiamento del rapporto tra contribuente e fisco si cerca di rendere sempre più paritetici i due soggetti, aumentando la trasparenza, garantendo una collaborazione costante e una comunicazione efficace e, soprattutto, per una serie di aspetti, sviluppando una semplificazione degli adempimenti per il contribuente. Proprio a tal proposito, una delle innovazioni più importanti è che, nel modello di rilevazione dei dati, dalle 258 informazioni che fino al 2015 venivano richieste al contribuente si è scesi a 147; un altro passo nella semplificazione è stato quello di esentare i contribuenti con ricavi/compensi compresi tra 5 e 7,5 milioni di euro dalla compilazione del modello di rilevazione dei dati; la stessa esclusione si applica a quei contribuenti – non pochi – che si trovano in una situazione di non normale svolgimento dell'attività. Si tratta di operazioni di semplificazione che sono state possibili grazie al continuo confronto che SOSE ha avuto con le associazioni di categoria e che ha quindi permesso di ridurre il *burden* per i contribuenti. Negli anni, quindi, le variabili richieste nel modello dati da parte dell'amministrazione sono – ripeto – diminuite notevolmente.

Questo processo che chiamiamo di *compliance* fiscale, finalizzato ad aiutare in qualche modo il contribuente a dichiarare il dovuto, parte dall'acquisizione delle informazioni: viene svolto un grosso lavoro di analisi della qualità dei dati che ci vengono forniti e vengono definiti gli indicatori di affidabilità e di anomalia (di cui vi parlerò tra poco). Faccio presente che tutto questo è stato condiviso e concordato nel corso di incontri che noi chiamiamo ISA *day*: considerate che in due anni, tra il 2017 e il 2018, abbiamo avuto oltre 165 incontri con circa 130 associazioni di categoria, a dimostrazione, dunque, che si tratta di un processo che parte dal basso e che non è stato imposto dall'alto; ci sono stati, inoltre, anche otto incontri per macrosettori (manifattura, servizi e così via); infine, si è proceduto ad una approvazione collegiale da parte delle 130 associazioni di categoria, insieme a SOSE e ad Agenzia delle entrate, attraverso quattro incontri della commissione degli esperti, l'ultimo dei quali si è tenuto alla fine del 2018, che ha portato a fine anno alla firma da parte del Ministro dell'atto di introduzione degli ISA in Italia.

Cerchiamo di capire cosa cambia con gli ISA rispetto agli studi di settore, aspetto che credo sia per voi uno dei più interessanti. In realtà,

i cambiamenti sono tanti ma il primo e più importante riguarda i modelli organizzativi di *business* (MOB). Uno dei profili più rilevanti nella valutazione degli ISA consiste nel tentativo di creare sostanzialmente dei modelli che possano fornire delle stime di reddito presunto per gruppi molto omogenei di imprese. Al momento sono definiti 175 ISA all'interno dei quali si articola un migliaio di modelli organizzativi che raccolgono i circa 3,5 milioni di partite IVA. È chiaro che, dato il gruppo molto omogeneo e data quindi la poca variabilità al suo interno, ad esso si può applicare in maniera più tranquilla una certa funzione di stima del reddito presunto.

Tutto questo viene fatto considerando i modelli organizzativi di *business* che si basano su quattro aree distinte: *value proposition*, *value network*, *value finance* e *value architecture.* Cerco di spiegarmi meglio con un esempio tratto dal settore della ristorazione in cui esistono tantissime tipologie di offerta: si va dal classico ristorante, alla pizza al taglio, alle imprese di *catering* o quelle che, insieme al ristorante, realizzano eventi, banchetti e quant'altro. Esistono quindi svariate possibilità di fare ristorazione e tutto questo rientra nella *value proposition*, che è un primo valore attraverso il quale organizziamo i gruppi di imprese.

Un secondo criterio è dato poi dal *value network*, il valore generato dalle relazioni di rete, per cui alcune imprese operano, ad esempio, in *franchising* e altre no. Questa è un'altra differenza di cui teniamo conto.

Quanto alla *value finance*, esso va a guardare la specificità della struttura di costi e ricavi. Ad esempio, rimanendo sempre nel settore della ristorazione, se un ristorante offre una carta dei vini molto varia e di alto livello, è chiaro che i costi saranno diversi rispetto a quelli sostenuti da un ristorante che non offre alcuna carta dei vini.

Sono tutte specificità che non abbiamo immaginato e imposto noi dall'alto ma che abbiamo rilevato attraverso i continui contatti con le associazioni che ci trasmettevano le informazioni dal territorio e sulle quali abbiamo creato modelli di *business* specifici per gruppi omogenei di imprese. Per ciascuno di questi gruppi abbiamo così costruito un modello econometrico-statistico *ad hoc* che, data una serie di condizioni peculiari, potesse dare un'idea del reddito presunto per quel particolare gruppo.

Questo è un primo aspetto importante che ovviamente aiuta anche a rendere più stabili nel tempo i gruppi o *cluster*, perché individuati con riferimento a tutta una serie di caratteristiche che dovrebbero essere strutturali e non congiunturali.

L'altro profilo di rilievo – che ha rappresentato un grosso passo in avanti – è dato dal fatto che, rispetto agli studi di settore, noi oggi stimiamo più basi imponibili: il contribuente viene cioè valutato non più solo rispetto ai ricavi/compensi per addetto, ma anche rispetto al valore aggiunto per addetto e al reddito per addetto. Ovviamente questi tre dati devono essere coerenti tra di loro. In questo modo si può cogliere tutta una serie di specificità che possono caratterizzare imprese che in un anno possono vedere variati ricavi, valore aggiunto e reddito. Questo nel complesso ci consente di avere un quadro molto più fedele della realtà oggettiva per quel particolare contribuente in un determinato anno.

Noi stimiamo i ricavi/compensi e il valore aggiunto attraverso una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas (ma questo è un discorso più per addetti ai lavori); per farla breve, la caratteristica principale è che i parametri stimati attraverso queste funzioni possono essere più facilmente interpretati come elasticità e avere delle elasticità è molto utile anche dal punto di vista delle politiche fiscali per capire quanto, al variare di particolari condizioni di contorno, possiamo aspettarci dei cambiamenti negli anni successivi. Ciò aiuta moltissimo l'amministrazione finanziaria ad immaginare che cosa potrà accadere se qualche parametro dovesse cambiare.

Un altro importante cambiamento è che, contrariamente agli studi di settore per cui tutte le stime venivano fatte sui dati di un anno (sulla *cross section)*, con gli ISA le stime vengono fatte su dati *panel,* per cui per ogni impresa si considerano le informazioni relative agli otto anni precedenti a quello della dichiarazione. Ciò determina sostanzialmente tutta una serie di effetti significativi. Innanzitutto, attraverso stime *panel* è possibile valutare il cosiddetto effetto individuale. Quello che intendo dire può essere più chiaro se consideriamo un grafico nel quale è raffigurata una relazione tra due variabili x e y. Se volessimo procedere come si faceva con gli studi di settore per cui si stimava una normalissima regressione su dati *cross*-sezionali, dovremmo partire da una retta che indica una media con la quale tutti più o meno poi devono confrontarsi. Noi sappiamo però che, all'interno del gruppo di imprese, ci sono tanti profili diversi, che in parte abbiamo cercato di aggiustare con i modelli organizzativi di *business*; pertanto, per ogni singola impresa riusciamo, attraverso i *panel*, a stimare il cosiddetto effetto individuale, per cui ognuna riesce ad avere un coefficiente di aggiustamento che la separa da quella particolare media. In un grafico come quello rappresentato nel documento che vi ho consegnato, relativo proprio all'effetto individuale, si viene così a creare una sorta di nuvola di punti che avranno la loro retta di regressione spostata rispetto alla media. Questo vale per tutti i contribuenti considerati all'interno di un panorama di 3,5 milioni di operatori economici.

Da questo punto di vista, quindi, gli ISA rappresentano un sistema molto più equo rispetto agli studi di settore, perché considerano le caratteristiche intrinseche, osservabili e non osservabili, del singolo contribuente. In questo senso si tratta di una grossa novità, che è stata molto apprezzata soprattutto dalle associazioni di categoria, perché permette di considerare davvero ogni contribuente come un'entità a sé stante, con un suo coefficiente che in qualche modo, in positivo o in negativo, lo discosta dalla media di gruppo: infatti, pur trattandosi, come ho già detto, di gruppi di per sé già molto omogenei, all'interno di ciascuno di essi potrebbero esserci comunque eterogeneità che non erano state colte fino a quel momento.

C'è poi da dire che, grazie a questi dati longitudinali e quindi al modello *panel,* siamo in grado di considerare anche l'effetto congiunturale. Infatti, con gli studi di settore, anno dopo anno, a seconda della situazione, si interveniva *ad hoc*, talvolta anche discutendo sulle motivazioni

e le modalità con le quali intervenire. In questo modo, avendo raccolto informazioni per otto anni, si tiene conto dell'andamento congiunturale di quello specifico contribuente nel tempo e del fatto che magari era un'impresa che si stava espandendo oppure che, rispetto a tutto il settore, stava entrando in recessione. Questo è un altro aspetto molto importante che aiuta a definire ed individuare le esigenze specifiche del contribuente.

Infine, non riceviamo informazioni solo dal contribuente ma anche da una lunga lista di dati già in possesso dell'amministrazione finanziaria che noi utilizziamo come termine di controllo. Facciamo l'esempio dei consumi di energia elettrica: è chiaro che se una pizzeria al taglio presenta bassi fatturati ma registra alti consumi di energia, questo è un campanello d'allarme che potrebbe in qualche modo aiutare l'amministrazione finanziaria a individuare situazioni particolari. Diversamente, possono risultare bassi fatturati contestuali a bassi consumi; questo rassicura l'amministrazione finanziaria rispetto alla necessità di effettuare un controllo.

Un altro aspetto interessante è che grazie a tutte le informazioni che raccogliamo possiamo restituire all'amministrazione finanziaria e ai contribuenti una serie di indicazioni. Il *report* di affidabilità personale sarà a conoscenza solo del singolo contribuente e sarà messo nel suo cassetto fiscale; in base a tale *report* il contribuente può capire le motivazioni per le quali ha ricevuto una certa votazione e si è trovato in determinate condizioni. È una sorta di analisi della gestione dell'impresa.

Oltre al *report* di affidabilità personale, abbiamo previsto anche il *report* di affidabilità di settore, il *report* economico di settore e il *report* delle annotazioni. Questi ultimi tre *report* sono di fondamentale interesse perché, contenendo dati aggregati ed informazioni importanti sulla piccola e media impresa, non sono accessibili solo al singolo contribuente ma vengono restituiti al Paese e resi pubblici: non appena riceveremo le informazioni delle nuove dichiarazioni dei redditi, queste verranno quindi elaborate e rese disponibili per chiunque volesse visionarle e utilizzarle.

Passo ora alle modalità di calcolo degli ISA. L'indice viene definito sintetico perché è una media semplice di un insieme di indicatori elementari che noi distinguiamo tra indicatori elementari di affidabilità e indicatori elementari di anomalia. Tra i primi troviamo i ricavi/compensi per addetto (a seconda che si tratti di imprese o professionisti), il valore aggiunto per addetto, il reddito per addetto, la durata e il decumulo delle scorte.

Consideriamo in maniera esemplificativa i ricavi/compensi per addetto. Ai 175 settori che prendiamo in considerazione si applicano i modelli organizzativi di *business*, arrivando così a circa un migliaio di gruppi. Per ciascun gruppo stimiamo delle soglie, in questo caso la soglia dei ricavi: se il contribuente è sulla soglia o sopra la soglia, quindi se il suo ricavo dichiarato è pari al ricavo presunto o addirittura superiore, per questo indicatore gli viene assegnato il valore 10; via via che si allontana dalla soglia, il valore che gli viene attribuito si va a ridurre, fino ad arrivare a 1 nel caso in cui si trovi sotto il 90 per cento.

Questo meccanismo si ripete per tutti gli indicatori di affidabilità che vi ho indicato prima. Chiaramente sono previsti gradienti diversi, indicatore per indicatore, che in parte dipendono dalle distribuzioni che abbiamo osservato in passato.

Dopodiché, degli indicatori di affidabilità si calcola la media semplice da cui si evince un primo valore cui poi vanno ulteriormente sommati, sempre in termini di media, anche gli indicatori elementari di anomalia. Questi indicatori rappresentano situazioni atipiche sotto l'aspetto contabile e gestionale e sono moltissimi perché variano da settore a settore, dal momento che ogni settore può avere le sue specificità. Faccio presente che anche l'applicazione di questi indicatori è stata condivisa con le associazioni di categoria e non è stata imposta da SOSE o dall'Agenzia delle entrate. Si tratta di indicatori non solo condivisi, ma addirittura, nella stragrande maggioranza dei casi, suggeriti dalle associazioni di categoria che hanno valutato la possibilità che essi siano realmente in grado di individuare problemi o situazioni atipiche sotto l'aspetto contabile e gestionale o disallineamenti tra dati e informazioni presenti nei diversi modelli di dichiarazione, ovvero emergenti dal confronto con banche dati esterne; in molti casi, infatti, è possibile che siano stati commessi degli errori che possono essere corretti, in altri casi esistono situazioni atipiche di natura contabile che poi noi andiamo a valutare. Il punteggio degli indicatori elementari di anomalia assume un valore compreso tra 1 e 5 o pari a 1 (0 e 1 ci dicono se c'è o non c'è l'anomalia).

In sintesi, quindi, gli indicatori elementari di affidabilità e gli indicatori elementari di anomalia vengono messi a media semplice da cui poi scaturisce il voto.

Proprio in questi giorni i contribuenti stanno scaricando dal proprio cassetto fiscale le informazioni che li riguardano e che sono state raccolte dall'Agenzia delle entrate. Da queste informazioni possono già osservare la propria situazione in termini di pagella; a questo punto, il singolo contribuente può o riscontrare la verità dei dati esterni relativi alle banche dati in possesso dell'Agenzia delle entrate che vengono forniti al contribuente per l'applicazione degli ISA, o modificare i dati contabili e/o strutturali della dichiarazione ISA segnalati come atipici dagli indicatori elementari di anomalia ove ritenuti non correttamente compilati, o ancora può dichiarare ulteriori componenti positive per modificare il punteggio di tutti gli indicatori elementari correlati ai ricavi/compensi.

In passato vi era una forte asimmetria tra ciò che era a conoscenza dell'amministrazione finanziaria e ciò che era a conoscenza del contribuente: si presentava la dichiarazione dei redditi e l'amministrazione poi rispondeva dopo anni. Ora invece è possibile conoscere immediatamente ciò che l'amministrazione sa del contribuente e verificare se queste informazioni sono corrette o meno, integrandole e modificandole come e quando si vuole, ed eventualmente, qualora dopo la modifica si sia ancora sotto soglia con un punteggio che non permette di accedere a premialità, si può spontaneamente decidere se ottenere una premialità, arrivando anche al punteggio massimo, o stare, ad esempio, semplicemente sopra la suffi-

cienza. Addirittura è anche possibile rimanere sotto la soglia perché si ritiene che vi siano delle ragioni valide per mantenersi sotto la sufficienza: infatti, è stato previsto un campo, quello delle cosiddette note esplicative, in cui il contribuente può dichiarare i motivi per i quali in quel dato anno non è stato per lui possibile raggiungere certi livelli. SOSE sta lavorando sulla cosiddetta *text analysis* per capire quali sono le ragioni principali che possono determinare comportamenti di questo genere. Mi preme sottolineare che in questo modo si ristabilisce una simmetria tra l'informazione a favore dell'amministrazione finanziaria, in particolare dell'Agenzia delle entrate, e l'informazione a disposizione del contribuente, che può decidere come meglio crede rispetto all'adeguamento o meno.

Vorrei soffermarmi ora sui risultati ISA, anche se quelli veri saranno disponibili solo a partire dal 2020. Abbiamo però fatto delle simulazioni applicando il nuovo sistema alle dichiarazioni precedenti. Così procedendo, abbiamo elaborato 69 ISA nel 2017 e 83 nel 2018, distribuiti tra i vari settori (manifattura, commercio, servizi e professionisti). Ne è scaturita una tabella alla cui prima riga è riportato il numero di contribuenti per ogni macrosettore; a seguire, sono indicati il numero di studi di settore e il numero di ISA (che risulta inferiore al primo, a dimostrazione che c'è stata una semplificazione); sono poi indicati il numero dei *cluster* degli studi di settore e il numero dei modelli organizzativi di *business* degli ISA, nonché i congrui naturali SDS (sostanzialmente le persone considerate congrue in base agli studi di settore) e i premiati SDS. In fondo alla tabella sono così riportati i punteggi ottenuti dalla simulazione che – lo preciso – fa riferimento alle dichiarazioni precedenti dei contribuenti, basate quindi su logiche diverse, e che noi abbiamo ripresentato in chiave ISA. Risulta quindi che poco più del 20 per cento dei contribuenti avrebbe un punteggio maggiore o uguale a 9, il 31 per cento dei contribuenti (circa un terzo) avrebbe un punteggio maggiore o uguale a 8, poco meno della metà avrebbe un punteggio maggiore o uguale a 7 e il 60 per cento circa (micro, piccole e medie imprese italiane) raggiungerebbe la sufficienza. Questa simulazione sostanzialmente ci dice che, per alcuni versi, gli ISA non rappresentano assolutamente un peggioramento in termini di oppressione fiscale nei confronti degli utenti. L'aspetto poi interessante – che però non è ancora possibile verificare perché non disponiamo dei dati reali – è osservare come i contribuenti si distribuiscono all'interno dei vari gruppi di punteggio degli ISA. Anche questi dati sono stati da noi riassunti graficamente in una tabella del documento che abbiamo consegnato.

Grafici successivi mostrano inoltre come il reddito medio dei contribuenti aumenti al crescere del punteggio ISA in tutti i settori, manifattura, commercio, servizi e professionisti. Si rileva dunque una stretta correlazione tra punteggio ISA e reddito dichiarato.

È poi stato elaborato anche un altro gruppo di ISA, quello dei cosiddetti ISA semplificati: sono 23 e coinvolgono i contribuenti che hanno applicato i parametri per i quali non era possibile applicare la completa metodologia ISA. Anche in questo caso le percentuali rimangono più o meno le stesse: più del 50 per cento dei contribuenti avrebbe un punteggio mag-

giore o uguale a 6 e si ripete l'andamento crescente del reddito medio dichiarato rispetto alle classi di punteggio ISA, a rimarcare il fatto che i modelli che sono dietro agli ISA sono una buona *proxy* della capacità reddituale del contribuente.

A questo punto diventa centrale chiedersi a cosa abbia realmente portato tutta l'attività che è stata compiuta negli anni per cercare di migliorare la *compliance* fiscale dei contribuenti italiani, quindi, in particolare, quali siano stati gli effetti degli studi di settore sul livello di *compliance*. Da un grafico che riporta l'andamento di questi effetti si rileva che nel 1998 il 50 per cento dei contribuenti era costituito da congrui naturali, cioè soggetti che risultavano congrui semplicemente con la loro dichiarazione dei redditi e senza aggiustamenti di alcun tipo. Negli anni questo valore è cresciuto fino ad arrivare a quasi il 65 per cento. Ciò dimostra che l'applicazione degli studi di settore ha avuto un ruolo importante sulla *compliance* dei contribuenti.

Abbiamo poi riportato in una apposita tabella i dati relativi al regime premiale degli studi di settore: sono indicati il numero dei contribuenti che hanno applicato gli SDS, la platea dei contribuenti a premiale, i soggetti congrui normali e coerenti, i maggiori ricavi/compensi e i maggiori redditi sui quali poi è stata applicata l'aliquota fiscale. Ci tengo a precisare che il totale dei maggiori redditi evidenziato non è il gettito complessivo, ma la parte di gettito che scaturisce dalla *compliance*, cioè quello che gli studi di settore hanno permesso di aggiungere al gettito in termini di *compliance*. Dovete immaginare che questo numero si traduca, dunque, in circa 5 miliardi in più di base imponibile.

Gli ultimi due grafici – e concludo – sintetizzano l'andamento dei ricavi medi e dei redditi medi. Per quanto riguarda i primi, nella rappresentazione grafica sono indicate le imprese che non sono soggette agli studi di settore, le imprese soggette agli studi di settore e le imprese che, pur soggette agli studi di settore, per qualche motivo non li hanno applicati. Dalla rappresentazione si può evincere che l'applicazione degli studi di settore ha determinato un aumento abbastanza significativo del reddito dichiarato da parte dei contribuenti e ci aspettiamo che gli ISA continuino ad andare in questa direzione.

Lo stesso andamento risulta anche dal grafico successivo relativo ai redditi medi: è chiaro che, tra imprese che hanno applicato gli studi di settore e quelle che non lo hanno fatto, queste ultime hanno visto il loro reddito diminuire.

Tutto ciò dovrebbe essere abbastanza indicativo del ruolo che in termini di *compliance* e di gettito per il Paese può avere avuto in passato uno strumento come quello degli studi di settore e il ruolo che può avere oggi l'applicazione degli ISA che peraltro, dal nostro punto di vista, risulta più efficiente, più efficace e più equa.

Chiaramente non dobbiamo dimenticare che con gli ISA cambia completamente il rapporto tra fisco e contribuente che non si basa più sull'accertamento ma sulla premialità e questo porta ad una notevole simmetria

tra informazioni a disposizione dell'amministrazione finanziaria e informazioni a disposizione del contribuente.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Atella per l'esposizione molto esauriente.

Lascio la parola ai colleghi che hanno chiesto di intervenire.

DE BERTOLDI *(FdI)*. Signor Presidente, intervengo brevemente e mi scuso per non aver potuto assistere ad alcuni passaggi dell'intervento del professor Atella che, da quanto ho capito, è stato molto preciso.

Mi soffermo sulla rappresentazione grafica relativa agli effetti dell'applicazione degli studi di settore sul livello di *compliance* dei contribuenti, materia che negli anni mi ha portato, in quanto dottore commercialista, ad un costante confronto con gli imprenditori, soprattutto con quelli più piccoli (evito di riportare le considerazioni di clienti e colleghi su questo argomento).

Professor Atella, non ritiene che nel grafico sui ricavi medi l'andamento del dato relativo alle imprese soggette agli studi di settore sia dovuto quasi ad una forma di ricatto (mi permetto di definirlo così) esercitato sugli imprenditori che talvolta (non voglio dire spesso per non entrare nel merito della quantità) li ha costretti ad adeguarsi per evitare problemi? In base alla mia esperienza professionale posso dirvi che spesso l'imprenditore, pur non avendo grandi potenzialità di reddito e di ricavi, si adegua a certe forme di controllo solo per evitare di incorrere in problemi. Di certo alcune imprese si saranno adeguate perché potevano farlo, questo non lo metto in dubbio; ma una parte di esse si è trovata costretta ad adeguarsi. Dunque non vorrei che questi strumenti diventino sempre più una costrizione piuttosto che un adeguamento, soprattutto se non dimostreranno di essere migliori rispetto ai precedenti. Questa è la domanda che mi sento di porle anche sulla base dei numeri che lei avrà avuto modo di analizzare.

SAVIANE *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Presidente, la relazione del professor Atella è stata molto chiara e ha fornito anche delle risposte.

Pongo perciò alcune domande che, nella difficoltà che ogni cambiamento comporta, mi sono state suggerite da contribuenti, dottori commercialisti e associazioni di categoria.

Un medico in pensione con un reddito annuo di 90.000 euro mi segnalava che, avendo deciso di lavorare un giorno e mezzo a settimana, percepisce un reddito aggiuntivo pari a 50.000 euro. La mancata indicazione del lavoro parziale che svolge ha comportato una diminuzione del suo punteggio da 9 a 2.

Un ristoratore, invece, tramite il suo commercialista mi ha fatto presente che una mensa industriale, una mensa aziendale e un ristorante stellato devono rispettare gli stessi parametri nonostante siano operatori della ristorazione completamente diversi. Il suo è un ristorante stellato che tra febbraio e aprile lavora sistematicamente molto meno rispetto agli altri

mesi dell'anno. Pertanto, per mantenere un livello di congruità, a gennaio dovrebbe licenziare i propri dipendenti, cosa che ovviamente non fa, anche per non perdere professionalità che non si trovano facilmente.

SCIASCIA *(FI-BP)*. Signor Presidente, ringrazio il professor Atella per la chiara e complessa esposizione.

Siamo passati dal sistema degli studi di settore a quello degli indici di affidabilità, ma dal basso della mia modesta laurea in giurisprudenza riesco a vedere e a capire ben poco i concetti.

L'unica cosa che vorrei sapere è se esiste un accordo con l'Agenzia delle entrate in base al quale se si ha, per esempio, un punteggio pari a 3 si è sicuramente passibili di controllo mentre se il punteggio è pari a 7 o 8 l'Agenzia non procederà ad accertamento.

PRESIDENTE. Grazie senatore Sciascia per aver posto questa domanda che era anche una mia curiosità. Mi piacerebbe infatti avere qualche dettaglio ulteriore sulla premialità che sicuramente è formalizzata.

Sono anche curioso di sapere come interpretate la correlazione positiva fra il punteggio ottenuto e il reddito degli operatori, positività che mi sembra emerga sostanzialmente in tutti i settori da voi considerati. Qual è la vostra interpretazione di questa regolarità statistica?

ATELLA. Signor Presidente, risponderò congiuntamente al dottor Ballanti, che interverrà su alcuni aspetti tecnici.

In risposta al senatore De Bertoldi, certamente gli ISA rappresentano un miglioramento rispetto agli studi di settore. Come ho detto all'inizio, c'è stata una maggiore attenzione al contribuente nel tentativo di considerarlo come un individuo e di non gettarlo in un unico calderone medio che poi poteva portare eventualmente a situazioni come quelle descritte.

Il senatore sostiene che alcuni contribuenti sono stati costretti ad adeguarsi, ma da ciò che ci risulta la volontà di ottenere la premialità è stata molto più rilevante del ricatto – mi permetta il termine – accettato per sentirsi in qualche modo al sicuro da controlli. Il collega Ballanti può forse aggiungere alcune considerazioni su questo aspetto.

BALLANTI. Inizialmente negli studi di settore emergeva l'adeguamento spontaneo, quindi nell'ambito della dichiarazione; successivamente le organizzazioni di categoria hanno chiesto di inserire anche i livelli di premialità. Dalle analisi che abbiamo mostrato risulta che negli ultimi anni la premialità ha avuto un maggiore effetto di *compliance* rispetto alla spinta dell'adeguamento spontaneo; quindi, nel superamento degli studi di settore il Parlamento ha deciso di conservare e rafforzare il principio della premialità. Per questo, nella storia degli studi di settore e degli ISA, sosteniamo l'importanza di valorizzare bene questo elemento.

Con riguardo alle considerazioni del senatore Saviane sulla diversità tra professionisti, nel corso degli anni avevamo inserito negli studi di settore il numero di ore e di settimane lavorate, ma dopo dieci anni abbiamo

rilevato un crollo di questo dato che impattava sulle stime; a quel punto siamo stati costretti ad eliminare questo tipo di informazione.

Nel meccanismo degli ISA applicato ai professionisti nei modelli da compilare si richiede, ad esempio, se il soggetto è pensionato – e a quel punto scattano correttivi importanti del 30, 40 o 50 per cento, a seconda del settore e della tipologia di attività – oppure si deve apporre un *flag* per indicare se il soggetto è dipendente a tempo pieno o a tempo parziale o se svolge altra attività di impresa o di lavoro autonomo. Queste sono informazioni importanti che, nell'ambito delle funzioni di produzione, risultano molto sensibili e grazie ad esse si riescono a cogliere anche gli aspetti legati all'età professionale del singolo soggetto; pertanto, quando l'età è molto avanzata, vi è una contrazione delle stime econometriche.

Abbiamo svolto un grosso lavoro sulle note tecniche e metodologiche per spiegare i coefficienti: quelli degli studi di settore non erano interpretabili, a differenza di questi, che lo sono invece fortemente.

Abbiamo messo a fianco dei singoli coefficienti anche la spiegazione in termini di elasticità per cui, ad esempio, superare i trenta o quaranta anni di anzianità professionale, a seconda del settore, comporta una riduzione di una certa percentuale delle stime; per fare ancora un esempio, avere un dipendente apprendista comporta una riduzione che nelle attività a basso valore aggiunto (ristoranti e simili) è del 10 per cento, mentre nelle attività di produzione ad alto valore aggiunto (la meccanica) sostanzialmente arriva anche a una riduzione del 50 per cento.

Queste funzioni sono dunque importantissime e danno delle indicazioni – se avete la curiosità e il tempo potete analizzarle – anche per capire quali sono i modelli organizzativi più performanti all'interno del settore, quelli declinanti e quelli emergenti, nonché quali sono le leve competitive da poter utilizzare.

Gli ISA dunque, proprio perché si basano su due importanti funzioni di produzione, assumono maggior rilievo dal punto di vista della gestione dell'impresa piuttosto che da quello fiscale e possono dare un contributo fondamentale sotto il profilo della gestione dell'impresa stessa ma anche alla conoscenza dei vari settori. Ad esempio, quando abbiamo fatto la presentazione alle organizzazioni di categoria, il voto medio per il settore della pesca era 4. Legacoop Pesca ci ha invitato ad una conferenza per avere spiegazioni. Ricordo che in quell'occasione è intervenuto un imprenditore che ha raccontato di avere una barca di grandi dimensioni con la quale esercitava la pesca del tonno; una volta intervenuto il divieto di svolgere questo tipo di attività, aveva cominciato ad occuparsi di pesca a strascico sotto riva, per cui chiaramente risultava inefficiente. Legacoop Pesca ci ha chiesto allora un aiuto visto che, in effetti, quando la Commissione europea approva certe direttive magari scrive 40 pagine sulle questioni ambientali, ma neanche una riga sull'impatto che certe misure avranno poi sulla vita delle imprese, dei settori e dei territori.

Pertanto, i risultati che scaturiscono dai nostri modelli, proprio perché rappresentano una misura dell'efficienza della singola impresa ma anche del singolo settore, possono essere utilizzati anche in altri tavoli istituzio-

nali per ottenere misure di supporto ad alcuni comparti che si trovano in oggettiva difficoltà, come risulta assolutamente evidente dal punteggio medio calcolato settore per settore.

ATELLA. Si tratta proprio di quei *report* di cui vi ho parlato *(report* di affidabilità di settore, *report* economico di settore e *report* delle annotazioni) e che sono di pubblica fruibilità; questi dati faranno parte di un bagaglio di conoscenze a livello nazionale e potranno essere utilizzati per varie ragioni. Come ho già detto, il *report* di affidabilità personale del contribuente, invece, che è collocato nel suo cassetto fiscale, sarà ovviamente noto solo a quest'ultimo ed eventualmente anche all'intermediario.

BALLANTI. Per quanto riguarda il caso della ristorazione, all'interno delle funzioni di produzione abbiamo inserito anche il livello dei prezzi; per cui c'è una differenza profonda tra le varie tipologie.

In ogni caso, per noi è molto più importante che l'impresa veda questo risultato come una misura del suo livello di produttività, di efficienza e di redditività. Con questo approccio anche ristoranti di elevato livello magari scopriranno di avere un punteggio basso in termini di efficienza. Il punteggio è calcolato e personalizzato per la singola impresa e quel dato potrà indicare che probabilmente quel ristorante ha avuto un calo di efficienza e di produttività negli ultimi anni. Quindi, ancora prima di ragionare in termini fiscali, le imprese dovranno considerare questo risultato in termini economici perché è un dato che dà un giudizio sul loro livello di efficienza e di produttività.

Per quanto riguarda la questione dei premi, se le imprese superano il livello 8 hanno un esonero dall'apposizione del visto di conformità per la compensazione del credito IVA infrannuale fino a 50.000 euro; quindi, se sono affidabili per il fisco, perché chiedergli di apporre il visto di conformità o sottoporle ad altre misure di questo tipo, che tra l'altro hanno un costo? È previsto, altresì, l'esonero dall'apposizione del visto di conformità per la compensazione di crediti fino a 20.000 euro maturati per le imposte sui redditi e per l'IRAP.

Per l'impresa che prende almeno 8 c'è poi l'anticipazione di un anno dei termini di decadenza per l'attività di accertamento; se si è ad un livello superiore a 8,5 è prevista l'esclusione dagli accertamenti basati sulle presunzioni semplici; se si supera il punteggio 9 è prevista invece l'esclusione dall'applicazione della disciplina delle società non operative, oltre all'esclusione dalla determinazione sintetica del reddito complessivo (il redditometro); infine, se si è superato il livello 6, si prevede l'esclusione anche dalle liste selettive dell'Agenzia delle entrate. Quindi le misure di controllo sono chiaramente inferiori per i soggetti con maggior livello di affidabilità.

È stato chiesto, poi, se esiste una forte correlazione tra il reddito e il punteggio. La risposta è assolutamente affermativa. In effetti, le imprese più affidabili hanno punteggi e redditi più elevati e non presentano anoma-

lie, per cui i dati dichiarati e il numero dei dipendenti indicati nel modello di rilevazione degli ISA corrispondono con quanto dichiarato all'INPS (mediante il modello Uniemens), mentre il dato delle esistenze iniziali al 1º gennaio è uguale a quello delle rimanenze finali del 31 dicembre. Sono questi indicatori di anomalia che scattano quando non c'è congruità nei dati. La dimostrazione che questo strumento è affidabile è connessa proprio alla fortissima correlazione tra il livello dei redditi dichiarati e quello dei punteggi ISA ottenuti.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre osservazioni, avrei una domanda. Come sapete, di fisco non so molto, ma purtroppo ho insegnato econometria, per cui ho alcune curiosità tecniche.

Innanzitutto, visto che esiste un centro studi, sarà stato sicuramente prodotto un *background paper*, che peraltro rappresenta esattamente il suo *output*.

Mi appassiona però un aspetto in particolare dell'ultimo punto trattato. Se dovessi populisticamente valutare la correlazione fra *ranking* di affidabilità e reddito, mi verrebbe da dire che i contribuenti inaffidabili – posto che poi lo siano perché evadono – lo fanno perché si trovano in certe condizioni: si risolleva cioè il tema della cosiddetta evasione di sopravvivenza. Sono fuori strada se faccio questo tipo di riflessione?

Poi ho un chiarimento da chiedere: non ho capito chi è l'individuo nella stima *panel*. È il contribuente?

BALLANTI. Sì.

ATELLA. Sì, è il contribuente.

PRESIDENTE. Questo significa che al contribuente viene fornito il suo effetto fisso?

ATELLA. Esattamente.

PRESIDENTE. Ma gli viene fornito attraverso il sistema, nel senso che non deve inserirlo, e poi il sistema lo aggiusta?

ATELLA. È così.

PRESIDENTE. Quindi quella è una stima *panel* a effetti fissi.

ATELLA. In realtà, non sono proprio effetti fissi, perché dobbiamo considerare in qualche modo anche la parte ciclica.

PRESIDENTE. Quanto alle funzioni di produzione, sono tutte omogenee? Di che tipo sono?

ATELLA. Sono di tipo Cobb-Douglas, anche se non tutte, nel senso che, alla fine, su molti settori abbiamo dovuto fare degli aggiustamenti.

In ogni caso, partono come funzioni Cobb-Douglas, espresse in termini di doppio logaritmo, per cui i coefficienti possono essere interpretati con elasticità. Questa è la struttura.

I grafici riportati nei documenti che vi abbiamo mostrato servono più che altro a provare la consistenza interna dello strumento, che sostanzialmente assegna punteggi più alti a redditi più alti. È chiaro che se avessimo prodotto un ISA privo di un andamento di questo genere, avrebbe significato che dietro c'erano veramente grossi problemi; in questo contesto si assegnano punteggi più alti a persone i cui redditi medi sono più alti e si trovano quindi ben oltre la soglia stimata dal modello.

Ripeto, questi dati e questa correlazione non hanno altra finalità se non provare la consistenza interna del modello che coglie la relazione positiva esistente tra reddito (ricavi e quant'altro) e classi di punteggio. Quindi, è una sorta di garanzia del fatto che i meccanismi che sottendono al modello vanno nella direzione di premiare i redditi più alti.

BALLANTI. Aggiungo che in passato, con gli studi di settore, un'impresa marginale era fortemente non congrua e rimaneva sempre tale. Adesso, con l'effetto individuale, sono soprattutto le imprese marginali ad avere un coefficiente individuale negativo, stimato appositamente sulla singola impresa, per cui la situazione è sanata. Una delle critiche più sostanziali all'applicazione degli studi di settore riguardava proprio il fatto che queste imprese marginali erano colte male mentre adesso, grazie all'effetto individuale, possiamo personalizzare la stima sulla singola impresa. Faccio un esempio. In una riunione che abbiamo svolto in Veneto mi è stato chiesto se nelle funzioni avevo tenuto conto della Pedemontana. Ho risposto che nessuna funzione di produzione riuscirà mai a cogliere la strada sfortunata del Comune sfortunato della Pedemontana sfortunata, però, grazie all'effetto individuale, tali caratteristiche sono colte e sono inserite all'interno del modello.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per le risposte e rivolgo loro i miei complimenti personali per il livello di dettaglio della loro esposizione, che ci è stata veramente utile. Li ringrazio anche per la flessibilità e per la disponibilità dimostrata per il piccolo slittamento di orario dovuto all'audizione del ministro Tria.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Avverto che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,15.

€ 2,00