

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Doc. LVII**

**n. 3-bis**

ALLEGATO III

## NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

*(Articoli 7, comma 2, lettera b), e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

**Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri**

(CONTE)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 6 ottobre 2020**  
—————

### ALLEGATO III

**Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto  
all'evasione fiscale e contributiva**

*(Articolo 10-bis.1, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*



**INDICE**

<b>I. MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA E COORDINAMENTO CON LE PROCEDURE DI BILANCIO .....</b>	<b>5</b>
<b>II. I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA NEL 2019 .....</b>	<b>9</b>
<b>III. TAX COMPLIANCE.....</b>	<b>15</b>
<b>IV. LA VALUTAZIONE DELLE MAGGIORI ENTRATE DA DESTINARE AL FONDO PER LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE .....</b>	<b>19</b>
<b>V. INDIRIZZI SULLE STRATEGIE PER IL CONTRASTO DELL'EVASIONE.....</b>	<b>21</b>



## **I. MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA E COORDINAMENTO CON LE PROCEDURE DI BILANCIO**

L'articolo 10-bis.1, comma 1, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'articolo 2 del Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160, prevede che, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020, sia presentato un "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva" (d'ora in poi indicato come «Rapporto»), distinguendo tra imposte accertate e riscosse nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento. Il Rapporto riporta i risultati del recupero di gettito fiscale e contributivo<sup>1</sup>.

Lo stesso Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160 ha previsto che, per la redazione del Rapporto, il Governo si debba avvalere della «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva» (d'ora in poi indicata come «Relazione») predisposta da una Commissione istituita con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. La Commissione è composta non solo da membri dell'Amministrazione fiscale, ma anche da esperti in materia fiscale del mondo accademico e istituzionale. La Relazione è finalizzata a:

- recepire e commentare le valutazioni sull'economia non osservata effettuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) sulla base della normativa che regola la redazione dei Conti economici nazionali;
- stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico, con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'Anagrafe tributaria con criteri trasparenti, stabili nel tempo, e adeguatamente pubblicizzati;
- valutare l'evoluzione nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva e delle entrate sottratte al bilancio pubblico;
- illustrare le strategie e gli interventi attuati per contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva, nonché quelli volti a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi;

<sup>1</sup> Il Rapporto, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del citato decreto legislativo, sostituisce il documento che veniva presentato annualmente, in allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF), secondo quanto disponeva l'articolo 2, comma 36.1, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138.

- valutare i risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, nonché di stimolo all'adempimento spontaneo;
- indicare le linee di intervento e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.

Le innovazioni introdotte nel corso del 2020 arricchiscono la Relazione (redatta a cura del Dipartimento delle finanze e validata dalla Commissione nella riunione del 21 settembre 2020) sia in termini di valutazione dell'evasione, sia di approfondimenti del fenomeno dell'evasione, sia ancora di illustrazione delle azioni di contrasto. In particolare, ai fini dell'elaborazione della Relazione di quest'anno, la Commissione ha lavorato per consolidare l'ambito settoriale e territoriale di analisi e migliorare le metodologie di stima, con l'obiettivo di pervenire a risultati ancora più accurati e dettagliati<sup>1</sup>. Di conseguenza, la Relazione 2020 contiene nuovi box relativi:

- agli effetti sul *tax gap* della variazione del tasso di adempimento;
- all'aggiornamento dei risultati relativi alla stima dell'evasione IRPEF per il lavoro autonomo e l'impresa mediante un approccio *bottom up*;
- ai risultati del Rapporto della Commissione europea sull'evasione fiscale internazionale dei redditi individuali e alla stima di *stock* di attività finanziarie derivanti da passati *tax gap*;
- alla collaborazione tra Comuni e Agenzia delle entrate in materia di processo di accertamento catastale.

Nella Relazione di quest'anno la quota di imposte per le quali è stato stimato il *tax gap* ammonta al 93,08%, a fronte del valore dell'87,5% registrato lo scorso anno. Tale scostamento non deriva da un ampliamento dei tributi considerati, ma è da ascrivere essenzialmente alla modifica di contabilizzazione delle entrate locali intervenuta dal 2018 a seguito della variazione delle regole Eurostat.

Nel recepire i risultati presentati nella Relazione predisposta dalla Commissione, particolare attenzione viene riservata nel presente Rapporto alla valutazione dei risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da attività di accertamento, sia a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, ovvero alla *tax compliance*.

Per quanto concerne il primo effetto, il Paragrafo 2 di questo Rapporto mostra i principali risultati dell'attività di contrasto e prevenzione (si rinvia alla Relazione della Commissione per una valutazione approfondita).

Per quanto concerne il secondo effetto, ossia la misurazione della dinamica della *tax non compliance*, il *tax gap* elaborato dalla Commissione, calcolato come il divario (*gap*) tra le imposte effettivamente versate e le imposte che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari previsti a legislazione vigente, rappresenta una *proxy* dell'evasione fiscale. Questo approccio metodologico, che si basa su una prassi consolidata e condivisa a livello internazionale, è stato applicato per stimare con diversi metodi il *tax gap*

<sup>1</sup> La Commissione si è riunita nelle date del 1° e 27 luglio e 21 settembre 2020.

dell'IRPEF (distinguendo tra lavoratori autonomi, imprese e lavoratori dipendenti irregolari), incluse le addizionali locali sul lavoro dipendente, dell'IRES, dell'IVA, dell'IRAP, delle accise sui prodotti energetici, della cedolare secca sulle locazioni, del canone RAI, dell'IMU e della TASI sui fabbricati diversi dall'abitazione principale, e, infine, dell'evasione contributiva (distinguendo tra contributi evasi dai datori di lavoro e dai lavoratori dipendenti irregolari).

Va segnalato che la Commissione produrrà nelle prossime settimane un aggiornamento dei dati relativi al 2018, che consentiranno di incorporare le più recenti elaborazioni dei Conti nazionali che saranno diffuse a breve dall'Istat.

Il Paragrafo 2 riporta i risultati dell'attività di prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria e contributiva nel 2018. Il Paragrafo 3 sintetizza, quindi, i principali contenuti della Relazione ai fini della stima del *tax gap*. Il Paragrafo 4 riporta la valutazione delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale da destinare al Fondo della riduzione della pressione fiscale (ai sensi dell'articolo 1, commi 431-434, della legge 27 dicembre 2013, n. 147). Infine, il Paragrafo 5 illustra indirizzi e prospettive strategiche per il contrasto all'evasione fiscale e contributiva, ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 1, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196.





## II. I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA NEL 2019

Negli ultimi anni il Governo ha perseguito una strategia di contrasto all'evasione orientata a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, favorendo in tal modo l'emersione delle basi imponibili rispetto ai tradizionali interventi di controllo e accertamento *ex post*. L'azione per il contrasto all'evasione fiscale ha inoltre potenziato lo sfruttamento delle nuove tecnologie anche al fine di favorire l'acquisizione di informazioni rilevanti per indirizzare controlli mirati verso i contribuenti meno affidabili. Tale azione ha avuto lo scopo di rendere maggiormente plausibile una riduzione del carico fiscale per i contribuenti che adempiono agli obblighi fiscali, rafforzando gli incentivi al lavoro e al *doing business*. Si è proceduto, quindi, a valorizzare:

- i progressi della tecnologia dell'informazione nella creazione di basi dati in grado di tracciare le transazioni e incrociare le dichiarazioni fiscali;
- i risultati della riflessione economica sugli incentivi a evadere, sulla propensione a colludere nel consumo finale e sulla sostenibilità di mercato di un tessuto produttivo frammentato e marginale;
- i risultati ottenuti con le misure di semplificazione amministrativa e di miglioramento del rapporto con il contribuente.

La Tavola II.1 riporta le principali attività e i risultati ottenuti nell'ambito della prevenzione e del contrasto dell'evasione tributaria dall'Amministrazione finanziaria.

TAVOLA II.1: SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE TRIBUTARIA		
Agenzia delle entrate	Lettere di promozione della <i>compliance</i>	Invio di oltre 2.130 mila comunicazioni a cittadini che avevano dimenticato di riportare in dichiarazione una parte del loro reddito complessivo e che sono stati messi in condizione di rimediare con sanzioni più lievi agli errori compiuti nel passato.
	Misure volte ad attrarre persone e imprese estere in Italia	n. 22 soggetti ammessi al regime di <i>cooperative compliance</i> n. 1.024 istanze di <i>patent box</i> concluse, di cui 410 con accordo n. 46 accordi di <i>ruling</i> stipulati.
	Controlli eseguiti	590.228 controlli eseguiti.
Agenzia delle dogane e dei monopoli	Maggiori diritti accertati	1.970 milioni di euro, di cui 1.125 relativi all'IVA intra e 348 alle accise.
	Contraffazione	10,4 milioni di euro di valore accertato.
Guardia di Finanza	Indagini di polizia giudiziaria	11.048 indagini e attività di polizia giudiziaria svolte.
	Sequestri preventivi per reati tributari	1.001 milioni di euro sequestrati.
	Verifiche, controlli fiscali e altri controlli	107.426 verifiche, controlli fiscali e altri controlli conclusi.
	Base imponibile netta	27.125 milioni di euro di maggiore base imponibile netta constatata al termine di verifiche e controlli fiscali.
	IVA evasa	5.301 milioni di euro di IVA constatata al termine di verifiche e controlli fiscali (dato complessivo dell'IVA dichiarata e non versata).

Per quanto riguarda il contrasto all'evasione, nel 2019 il risultato annuale relativo all'obiettivo di riscossione complessiva è pari a 19,9 miliardi di euro (+3,4% rispetto ai 19,2 miliardi nel 2018), di cui 5,1 miliardi derivano dalla riscossione coattiva, 12,6 miliardi dai versamenti diretti e 2,13 miliardi dalle iniziative relative all'attività di promozione alla *compliance*.

Nell'ambito dei tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, il recupero ordinario da attività di controllo è pari a 16,8 miliardi di euro, con un incremento del 4,1% rispetto all'anno precedente (16,2 miliardi). Di questi, 11,7 miliardi derivano dai versamenti diretti (somme versate a seguito di atti emessi dall'Agenzia o accordi per deflazionare il contenzioso), che registrano un aumento del 4% rispetto al 2018; 2,1 miliardi sono frutto dell'attività di promozione della *compliance*, risultato conseguito anche grazie a oltre 2,1 milioni di *alert* inviati dall'Agenzia; il recupero conseguente ai ruoli ordinari di competenza dell'Agenzia delle entrate si attesta, invece, a 3 miliardi.

L'attività dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli si è sviluppata secondo le linee per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2019-2021, definiti con l'Atto di indirizzo emanato in data 23 aprile 2019 dal Ministro dell'economia e delle finanze. La strategia di intervento dell'Agenzia, in continuità con le azioni intraprese nel corso degli anni precedenti, è stata orientata, da un lato, ad una maggiore semplificazione e razionalizzazione delle procedure al fine di facilitare gli adempimenti e favorire la *compliance* e, da un altro, all'attuazione delle attività volte ad aumentare il livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria, delle frodi e degli illeciti extra-tributari, assicurando comunque la riduzione dell'invasività dei controlli e un fattivo coordinamento con le altre autorità istituzionalmente preposte agli specifici ambiti operativi.

Per quanto riguarda l'area tematica dogane, l'Agenzia ha effettuato controlli sulle merci in importazione, esportazione e transito in conformità a quanto previsto dalla normativa unionale, adottando una metodologia di carattere selettivo delle dichiarazioni doganali tramite il Circuito doganale di controllo (CDC), integrato dall'analisi di rischi, che ha consentito di selezionare le operazioni doganali da sottoporre a controllo, anche con l'ausilio di apparecchiature scanner a raggi X, allo scopo di migliorare la qualità dei controlli, favorendo così la fluidità dei traffici commerciali. Le azioni di prevenzione e contrasto al contrabbando, alle frodi fiscali, agli illeciti extra-tributari e al riciclaggio sono state svolte nella consapevolezza di dover tutelare gli interessi economici nazionali e dell'Unione europea, nonché di rafforzare la competitività degli operatori economici che operano nel rispetto della legalità.

Oltre ai tradizionali controlli sopra evidenziati sono stati effettuati, sulla base della relativa normativa comunitaria, anche i controlli di sicurezza che mirano a garantire soprattutto la *security* dei cittadini, attraverso una incisiva azione di contrasto al traffico di stupefacenti, di tabacchi o di armi, che costituiscono canali di finanziamento della criminalità organizzata. In questa prospettiva, l'Agenzia ha garantito forme di semplificazione previste a livello dell'Unione agli Operatori Economici Autorizzati (AEO), ovvero agli operatori economici e ai loro partner commerciali ritenuti affidabili e sicuri nella catena di approvvigionamento internazionale.

Attraverso l'introduzione di soluzioni innovative di carattere informatico e organizzativo, l'Agenzia è impegnata nella attuazione di iniziative volte a migliorare l'efficacia dei livelli di *governance*. Le innovazioni vengono sviluppate secondo la logica ONCE e *full digital*, per consentire al sistema Paese di acquisire notevoli vantaggi nei confronti dei competitor, ad esempio, tramite la realizzazione dei Corridoi doganali, della procedura telematica dello "Sdoganamento in mare e in volo" e l'introduzione del "Fascicolo elettronico". Nel 2019, l'Agenzia ha trattato oltre 22 milioni di dichiarazioni doganali (+3% rispetto al 2018). L'incremento maggiore è stato registrato nel settore delle esportazioni dove sono state trattate circa 15 milioni di dichiarazioni (un milione in più del 2018). Il riscosso in relazione a tali operazioni è stato pari a circa 16,2 miliardi di euro, di cui circa 13,9 miliardi relativi all'IVA all'importazione e circa 2,3 miliardi ai dazi.

Anche nelle attività concernenti la gestione delle accise sulla produzione e sui consumi è proseguito l'azione di impulso alla digitalizzazione dei processi. In particolare il progetto Re.Te. ha previsto la facoltà per gli operatori di sostituire gradualmente la tenuta cartacea obbligatoria dei registri con la presentazione in forma telematica dei dati della contabilità che affluiscono direttamente nel Registro Telematico presente nel sistema informativo dell'Agenzia. Il gettito erariale è stato pari a circa 34 miliardi di euro. Ciò è stato possibile attraverso lo sviluppo di iniziative di confronto e collaborazione con le diverse categorie di operatori economici e/o contribuenti, che contribuiscono al rafforzamento dell'efficacia dei controlli ed alla semplificazione degli adempimenti.

Nell'ambito delle attività di verifica e controllo svolte dall'Agenzia nel 2019, occorre evidenziare il notevole incremento di quelle relative agli scambi, alla produzione ed al consumo di prodotti e risorse naturali soggetti ad accisa. Inoltre, con riferimento al settore monopoli le attività dell'Agenzia sono dirette alla regolazione e al controllo dell'intero comparto dei giochi e alla gestione delle tradizionali competenze sui prodotti derivanti dalla lavorazione del tabacco. In particolare, nel comparto dei giochi, il cui gettito è stato pari a circa 10,6 miliardi di euro, l'Agenzia nel 2019 è stata fortemente impegnata nella verifica della regolarità del comportamento degli operatori con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'offerta dei giochi pubblici, proteggendo i soggetti vulnerabili e contrastando il gioco illegale. Ai fini della tutela dei soggetti vulnerabili, nonché per contrastare il gioco illegale, particolare attenzione è stata riservata al costante adeguamento e sviluppo tecnologico dei sistemi di sicurezza e monitoraggio e al rafforzamento delle attività di controllo, soprattutto al fine di prevenire e reprimere il gioco minorile, anche attraverso una proficua collaborazione con le Autorità di polizia giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia locale).

In materia di tabacchi, l'Agenzia ha continuato a gestire tutte le procedure connesse alla riscossione delle accise, anche mediante controlli diretti a contrastare le irregolarità e l'evasione di dette specifiche imposte, nonché la tariffa di vendita al pubblico e l'articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo. In questo ambito, l'Agenzia effettua anche controlli sui depositi fiscali di distribuzione dei tabacchi lavorati e sulla rete di distribuzione al dettaglio prestando la massima attenzione alla conformità dei prodotti da fumo alla normativa di settore. Anche per il 2019, ha garantito un efficace presidio volto alla tutela dei cittadini attraverso controlli mirati al rispetto del divieto di vendita dei tabacchi ai minori. Nel 2019, le entrate

erariali derivanti dalle immissioni in consumo di tabacchi lavorati sono state pari a circa 13,6 miliardi di euro (circa 10,6 miliardi di accisa e 3,3 miliardi di IVA).

Anche nel 2019 il contrasto all'evasione fiscale, alle frodi e all'economia sommersa ha rappresentato l'obiettivo prioritario della Guardia di Finanza. Esso è stato perseguito sia mediante indagini di polizia giudiziaria, su delega della Magistratura, sia attraverso controlli e verifiche fiscali, nel quadro di piani operativi pianificati a livello centrale ed eseguiti a livello locale, in funzione delle peculiari caratteristiche delle varie aree geografiche del Paese. In particolare, nel 2019, la Guardia di Finanza ha svolto verifiche e controlli fiscali nei confronti di soggetti connotati da più elevati indici di rischio e investigazioni di polizia giudiziaria a contrasto dei reati tributari previsti dal Decreto Legislativo 10 marzo 2000, n. 74, nonché in materia di giochi e scommesse, accise e contrabbando.

La Tavola II.2 riepiloga le principali attività e i risultati ottenuti nell'ambito della prevenzione e del contrasto dell'evasione contributiva dall'INL, dall'INPS e dall'INAIL.

TAVOLA II.2: SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE CONTRIBUTIVA		
INL	Attività di vigilanza aziende ispezionate	142.385
	Recupero contributi e premi evasi (€)	1.237 miliardi di euro
	Lavoratori in nero	41.544.
	Lavoratori irregolari	356.145
INPS Verifiche amministrative	Contributi evasi accertati (€)	€ 182.516.258 verifiche ex post documentale
	Risparmi in termini di mancati pagamenti per prestazioni (€)	€ 113.267.321 di minori uscite
INAIL Verifiche amministrative	Premi accertati Censim./Indotto	€ 25.879.268

A seguito della Legge di riforma 10 dicembre 2014, n. 183 e del conseguente riordino delle competenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con Decreto attuativo 14 settembre 2015, n. 149 è stato istituito l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), che ha integrato in un'unica Agenzia i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, con l'obiettivo di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. La definizione degli obiettivi strategici e operativi dell'INL è prevista dal Piano della performance 2019-2021 ed è finalizzata al conseguimento dei risultati connessi alla missione istituzionale secondo l'articolazione organizzativa dell'Agenzia. La *mission* insita in tale Piano consiste nel promuovere una più efficiente ed efficace azione di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, anche in adempimento della Convenzione triennale con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'attività di coordinamento si realizza, altresì, attraverso l'uniformità nell'applicazione delle normative e nei comportamenti ispettivi, la condivisione dei dati di INPS, INAIL e dell'Agenzia delle entrate, e l'attuazione dei sistemi informativi a supporto dell'attività di vigilanza.

Dalla rilevazione annuale dei risultati dell'azione ispettiva svolta dall'INL emerge che, a fronte di un numero di aziende ispezionate pari a 142.385 (oggetto di 159.805 verifiche ispettive) sono stati accertati 356.145 lavoratori irregolari (a fronte di 162.932 lavoratori risultati irregolari nel 2018), di cui 41.544 completamente "in nero", a conferma in ogni caso della validità della metodologia di programmazione degli accertamenti ispettivi, orientati, in base alle specificità

del tessuto economico sociale a livello locale, verso i settori di attività e le aree geografiche più esposte al rischio. Sempre in relazione all'attività di vigilanza ispettiva dell'INL, per l'anno 2019, si evidenziano contributi previdenziali e premi assicurativi recuperati per un importo di 1,2 miliardi di euro a fronte di un recupero di 1,4 miliardi registrato nel precedente anno.

Anche l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) supporta l'azione di contrasto all'evasione contributiva attuata dall'INL attraverso l'attività preventiva di verifica amministrativa, ovvero di vigilanza documentale, finalizzata a verificare la regolarità contributiva dei soggetti e delle aziende per rilevare violazioni sostanziali di maggiore rilevanza in termini economici. In particolare, grazie all'attività preventiva di vigilanza documentale, nell'anno 2019 sono state accertate irregolarità di natura contributiva pari complessivamente a 182,5 milioni di euro, cui si aggiunge il risparmio stimato in 113,2 milioni di euro in termini di maggiori entrate future (ad esempio, per l'annullamento di un sgravio contributivo in corso di fruizione) ovvero minori uscite (ad esempio, per l'accertamento di rapporti di lavoro simulato che avrebbero dato luogo a prestazioni previdenziali indebite).

La lotta all'evasione/elusione dei premi assicurativi e il contrasto del lavoro sommerso sono obiettivi prioritari per l'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL) perseguiti attraverso il potenziamento degli strumenti di analisi della c.d. "Business intelligence". Il sistema utilizzato, basato sull'incrocio dei dati e delle informazioni disponibili nelle banche dati interne ed esterne all'Istituto, è volto ad individuare imprese che presentano significativi indici di irregolarità sostanziale. Tale metodologia preventiva alimenta la programmazione degli accertamenti ispettivi nonché le attività amministrative per verificare la regolare istituzione dei rapporti assicurativi.

Nel 2019, la vigilanza amministrativa INAIL ha comportato un recupero (in termini di Premi accertati censimento/indotto) per un importo complessivo di 25,9 milioni di euro.



### III. TAX COMPLIANCE

Il Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160 ha previsto che il Governo si avvalga dei risultati riportati nella Relazione predisposta dalla Commissione per stimare le maggiori entrate derivanti dal miglioramento della *tax compliance*. Nel dettaglio, l'andamento dell'adempimento spontaneo correlato alla correttezza dei comportamenti dichiarativi dei contribuenti è dato dalla variazione delle mancate entrate tributarie e contributive attribuibili all'evasione, come evidenziato nell'articolo 10-bis.1, comma 6, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196. Nella valutazione dell'andamento dell'adempimento spontaneo di ciascun anno rispetto al precedente si deve tenere conto degli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento sugli aggregati di Contabilità nazionale, tenendo conto dell'ammontare delle mancate entrate in rapporto alle basi imponibili teoriche, insieme alle modifiche del quadro normativo di riferimento, in particolare quelle tese a incentivare l'adempimento delle obbligazioni tributarie e contributive.

Per adempiere al mandato di fornire una stima ufficiale delle entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico, nella Relazione, in linea con quanto previsto dall'articolo 10-bis.1, comma 5, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, è stata effettuata una misurazione del divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente.

Per quanto concerne la stima dell'evasione tributaria, il *tax gap*, calcolato come divario tra gettito teorico e gettito effettivo, esprime una misurazione della *tax non compliance (compliance gap)* e consente di identificare e quantificare l'ampiezza dell'inadempimento da parte dei contribuenti. Per monitorare la *tax compliance* e, in generale, la *performance* del sistema tributario è stato anche calcolato un indicatore della propensione all'inadempimento dei contribuenti (propensione al *gap*), dato dal rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico; una riduzione di tale rapporto equivale a un miglioramento della *tax compliance*, e viceversa.

L'articolo 10-bis.1, comma 4, lett. b) della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 definisce una metodologia di misurazione dell'evasione tributaria e contributiva, riferita a tutti i principali tributi e contributi, basata sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'Anagrafe tributaria e dall'INPS. In altre parole, la scelta del legislatore riflette l'assunzione che una quantificazione robusta del *gap* possa essere effettuata utilizzando una metodologia *top down*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> In questa sede, è sufficiente menzionare, rimandando agli approfondimenti della Relazione per un maggior dettaglio, che, sul piano metodologico di stima dell'evasione, le esperienze internazionali propongono due



Per quantificare la stima del *gap* con un metodo *top down* è necessaria una misurazione dell'economia non osservata, per la parte relativa al sommerso economico. A questo fine, la Commissione ha recepito le misure calcolate dall'Istat nell'ambito delle stime dei Conti economici nazionali.

La misurazione del *tax gap* viene, quindi, presentata nella Relazione per le seguenti tipologie di imposte erariali e locali: l'IRPEF, distinguendo tra lavoratori autonomi, imprese e lavoratori dipendenti irregolari, l'IRES, l'IVA, l'IRAP, la cedolare secca sulle locazioni, il canone RAI, le accise sui prodotti energetici, l'IMU e la TASI sui fabbricati diversi dall'abitazione principale e le addizionali locali IRPEF (regionale e comunale).

Per quanto concerne, invece, l'evasione contributiva, la stima dell'ammontare dei contributi evasi sia da parte dei datori di lavoro sia da parte dei lavoratori dipendenti viene effettuata sulla base dei dati di Contabilità Nazionale relativi al numero di lavoratori dipendenti irregolari (in termini di occupati e posizioni) e alle ore da essi lavorate; la misura delle retribuzioni relative al lavoro irregolare consente di definire un intervallo di possibili stime dell'ammontare di evasione contributiva che riguarda sia la quota a carico del datore di lavoro, che entra nel costo del lavoro, sia quella a carico del lavoratore, inclusa nelle retribuzioni lorde dei lavoratori regolari.

La stima del *tax gap* riguarda circa il 93,1% del gettito tributario soggetto ad evasione e il complesso dell'evasione contributiva da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti irregolari. I principali risultati delle metodologie illustrate per la quantificazione dell'evasione sono sinteticamente riportati nelle Tabelle 3.1 e 3.2.

La Tavola III.1 mostra che, in media, per il triennio 2015-2017, per il quale si dispone di un quadro completo delle valutazioni, si osserva un *gap* complessivo pari a circa 107,2 miliardi di euro, di cui 95,9 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,3 miliardi di mancate entrate contributive.

Nel 2018 si registra una riduzione molto ampia del *tax gap*, che sfiora i 5 miliardi di euro rispetto all'anno d'imposta 2017. Il risultato è attribuibile agli effetti dell'adozione di importanti misure di contrasto all'evasione fiscale e di miglioramento della *tax compliance* introdotte negli anni più recenti, soprattutto grazie all'introduzione e poi alla successiva estensione del meccanismo della scissione dei pagamenti in materia di IVA.

Tra il 2017 e il 2018, infatti, la riduzione più importante del *tax gap* si registra per tale imposta, che passa da 36,8 miliardi di euro nel 2017 a 33,3 miliardi di euro nel 2018, con una flessione complessiva pari a 3,5 miliardi di euro. Riduzioni significative del *tax gap* hanno interessato quasi tutte le imposte, con l'unica eccezione della TASI e del canone RAI, dove il *tax gap* rimane pressoché stabile. Il

---

principali approcci. Un primo approccio di calcolo dell'imposta evasa (cosiddetto *top-down*) si basa sul confronto tra dati fiscali e un corrispondente aggregato macroeconomico (in generale rappresentato dai flussi di Contabilità nazionale), che incorpora al suo interno una stima dell'economia non osservata, opportunamente selezionato al fine di costruire una base imponibile teorica onnicomprensiva, con la quale confrontare la base dichiarata dall'universo dei contribuenti. Nelle *best practice* internazionali, il metodo *top-down* trova applicazione soprattutto nella quantificazione del *tax gap* delle imposte indirette (IVA, accise, ecc.). In Italia, la presenza di una imposta sul valore della produzione netta, come l'IRAP, consente di misurare anche il *tax gap* delle imposte dirette attraverso un approccio di tipo *top-down*. Un secondo approccio (cosiddetto *bottom-up*) si basa su fonti informative di origine interna alle Amministrazioni stesse, come, per esempio, indagini statistiche o programmi di verifica o accertamento casuale (*random audit*).



*tax gap* dell'IRPEF da lavoro autonomo e da impresa si riduce di 656 milioni di euro, quello relativo alle accise sui prodotti energetici, di 587 milioni di euro. Una riduzione minore si osserva per l'IRAP (157 milioni di euro) e per l'IMU (3 milioni di euro).

**TAVOLA III.1: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE – DATI IN MILIONI DI EURO**

Tipologia di imposta	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Differenza 2018-17	Media** 2015-17
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.975	3.964	4.204	4.103	4.338	N.D.	N.D.	4.215
IRPEF lavoro autonomo e impresa	30.175	31.594	32.182	33.949	32.303	31.647	-656	32.811
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	643	715	780	768	799	N.D.	N.D.	782
IRES	10.437	9.731	8.015	9.013	9.007	8.915	-91	8.678
IVA	34.918	36.776	35.887	35.458	36.801	33.322	-3.479	36.048
IRAP	8.383	8.063	5.485	4.992	5.226	5.069	-157	5.234
LOCAZIONI	760	754	1.275	767	729	693	-36	924
CANONE RAI	942	977	1.008	240	225	239	13	491
ACCISE sui prodotti energetici	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	1.490	-587	1.706
IMU	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	4.869	-3	4.991
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	251	247	266	19	249
<b>Totale entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI)</b>	<b>91.944</b>	<b>94.340</b>	<b>90.394</b>	<b>91.018</b>	<b>91.239</b>	<b>86.244</b>	<b>-4.995</b>	<b>90.884</b>
<b>Totale entrate tributarie (al netto della TASI)</b>	<b>96.562</b>	<b>99.019</b>	<b>95.378</b>	<b>95.889</b>	<b>96.376</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>95.881</b>
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.362	2.586	2.784	2.764	2.928	N.D.	N.D.	2.825
Entrate contributive carico datore di lavoro	7.659	8.428	8.516	8.119	8.804	N.D.	N.D.	8.480
<b>Totale entrate contributive</b>	<b>10.021</b>	<b>11.014</b>	<b>11.300</b>	<b>10.883</b>	<b>11.732</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>11.305</b>
<b>Totale entrate tributarie (al netto della TASI) e contributive</b>	<b>106.583</b>	<b>110.033</b>	<b>106.678</b>	<b>106.772</b>	<b>108.108</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>107.186</b>

\* Le stime relative al 2018 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.

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

\*\*\* Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

La Tavola III.2 riporta la propensione al *gap* relativa alle entrate tributarie, in media pari al 30,9% nel triennio 2015-17. Anche la propensione al *gap* diminuisce in modo significativo nel 2018 per tutte le tipologie di imposte con l'unica eccezione del canone RAI, dove si assiste a un leggero incremento, e dell'IMU, dove il *gap* rimane invariato. Il miglioramento della *compliance* più significativo riguarda l'IVA e l'IRPEF da lavoro autonomo e impresa, con una riduzione di 3,2 punti percentuali dal 2017 al 2018, mentre la propensione al *gap* delle accise diminuisce di 3 punti percentuali. La *compliance* dell'IRES migliora di 0,6 punti percentuali, così come quella dell'imposta sostitutiva sulle locazioni (che si riduce di 0,4 punti percentuali) e quella dell'IRAP e della TASI (in calo di 0,3 punti percentuali).

**TAVOLA III.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA**

Tipologia di imposta	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Differenza p.p. 2018-17	Media 2015-17**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)***	3,0%	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	N.D.	N.D.	2,8%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	66,5%	67,6%	67,8%	68,0%	69,9%	66,8%	-3,2%	68,6%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	6,6%	7,1%	7,3%	7,1%	7,3%	N.D.	N.D.	7,2%
IRES	30,4%	28,0%	22,6%	24,2%	24,6%	23,9%	-0,6%	23,8%
IVA	27,2%	27,9%	27,1%	26,5%	27,2%	24,0%	-3,2%	26,9%
IRAP	22,7%	22,2%	20,1%	18,9%	19,2%	18,9%	-0,3%	19,4%
LOCAZIONI	9,1%	9,1%	14,8%	9,4%	8,8%	8,4%	-0,4%	11,0%
CANONE RAI	34,4%	35,6%	36,6%	9,9%	10,3%	10,8%	0,5%	18,9%
ACCISE sui prodotti energetici	6,2%	6,9%	7,5%	8,4%	10,7%	7,7%	-3,0%	8,9%
IMU	27,0%	26,9%	26,5%	26,3%	25,8%	25,8%	0,0%	26,2%
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	26,9%	26,5%	26,2%	-0,3%	26,7%
<b>Totale al netto del lavoro dipendente e della TASI</b>	<b>31,3%</b>	<b>31,6%</b>	<b>30,9%</b>	<b>30,8%</b>	<b>31,0%</b>	<b>28,9%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>30,9%</b>
<b>Totale al netto della TASI</b>	<b>22,1%</b>	<b>22,4%</b>	<b>21,3%</b>	<b>21,0%</b>	<b>21,1%</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>21,1%</b>

\* Le stime relative al 2018 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.

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

\*\*\*Per il lavoro dipendente la propensione è calcolata come il rapporto tra la stima dell'evasione fiscale per i lavoratori dipendenti irregolari e l'ammontare delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti pubblici e privati (al lordo della stima sull'evasione dei lavoratori irregolari).

\*\*\*\*Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

#### **IV. LA VALUTAZIONE DELLE MAGGIORI ENTRATE DA DESTINARE AL FONDO PER LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE**

La valutazione delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle corrispondenti previsioni di bilancio dell'anno in corso è contenuta nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019 in attuazione dell'articolo 1, comma 434, primo e secondo periodo, della Legge di Stabilità 2014, cui si rinvia.

La valutazione delle maggiori risorse è effettuata mediante un confronto degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale dell'anno corrente sia con le previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente, sia con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente<sup>1</sup>. La valutazione in esame verifica che siano rispettate congiuntamente le seguenti tre condizioni: i) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente (rispettivamente per le annualità 2019, 2020 e 2021); ii) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente (2018); iii) la circostanza che le predette maggiori entrate siano permanenti<sup>2</sup>.

A differenza degli anni precedenti, si evidenzia che la stima degli incassi attesi per il 2020 è sensibilmente inferiore agli incassi realizzati nel 2019, per circa 6,8 miliardi di euro. Ciò riflette la sospensione dell'attività di accertamento e controllo da parte dell'Amministrazione fiscale durante la situazione di emergenza legata allo shock pandemico. Anche le previsioni per il 2020 sono state opportunamente riviste al ribasso.

Pertanto le maggiori entrate rispetto alle previsioni, oltre a costituire un requisito insufficiente secondo quanto prestabilito dalla norma, non possono rappresentare una fonte robusta per alimentare il Fondo per la riduzione della pressione fiscale. In sede di predisposizione del disegno di Legge di bilancio 2021, quindi, non saranno iscritte risorse aggiuntive nel predetto Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

<sup>1</sup> Art. 1, c. 431 e 434 della L. n. 147/2013.

<sup>2</sup> La precedente disposizione normativa limitava il confronto alle previsioni per l'esercizio in corso. La modifica introdotta dall'articolo 1, comma 1069, della Legge di bilancio 2018, ha previsto che il confronto sia effettuato rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente per tutto il triennio.



## V. INDIRIZZI SULLE STRATEGIE PER IL CONTRASTO DELL'EVASIONE

Prioritario nei prossimi anni sarà l'obiettivo di proseguire la politica di riduzione della pressione fiscale su cittadini e imprese. La riduzione del *tax gap* contribuirà ad assicurare una maggiore equità del prelievo fiscale, sia nella prospettiva di attuazione del principio costituzionale secondo cui tutti debbono concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva sia per tutelare la concorrenza tra le imprese.

A tal fine, tenuto conto del nuovo contesto economico-sociale e delle dinamiche evolutive che si vanno delineando come conseguenza dell'evento epidemiologico, la lotta all'evasione e all'elusione fiscale continuerà ad essere considerata un obiettivo prioritario per l'amministrazione finanziaria.

Tale obiettivo sarà perseguito innanzi tutto assicurando l'attuazione delle disposizioni finalizzate a garantire maggiore efficacia dell'azione di contrasto all'evasione fiscale, in parte già introdotte dai precedenti Governi - e che stanno dispiegando i loro effetti - e, in parte, contenute in provvedimenti adottati più di recente. Tra le misure finalizzate al contrasto dell'evasione fiscale, le ultime manovre di bilancio hanno previsto, da un lato, l'introduzione di alcune importanti misure finalizzate al recupero di gettito nel corso del prossimo triennio; dall'altro, una strategia più ampia di contrasto all'evasione fiscale con effetti positivi e strutturali in termini di miglioramento della *tax compliance* in un periodo più lungo.

Con riguardo alle prime, a titolo esemplificativo, si pensi all'introduzione degli indici sintetici di affidabilità (ISA), alla previsione dell'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi. In merito alle misure più recenti, si segnalano in particolare gli interventi di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali contenute del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, che prevede, tra le altre, misure per inasprire le pene per i grandi evasori e rafforzare gli strumenti di contrasto alle frodi nel settore dei carburanti e per contrastare l'evasione e l'illegalità nel settore dei giochi.

L'azione di contrasto all'evasione fiscale sarà perseguita attraverso un piano organico basato sulla semplificazione delle regole e degli adempimenti nonché su una nuova e più efficace alleanza tra contribuenti e Amministrazione finanziaria. Il contrasto all'evasione fiscale sarà perseguito anche agevolando, estendendo e potenziando i pagamenti elettronici e riducendo drasticamente i costi delle transazioni *cashless*.

Agendo contemporaneamente sulle due leve a disposizione - azioni di *policy* ed efficientamento delle performance dell'Amministrazione finanziaria - sarà possibile aggredire, e auspicabilmente ridurre, il *tax gap*.

L'accelerazione impressa alle misure di miglioramento della *tax compliance*, soprattutto in materia di IVA, sta già dispiegando i suoi effetti. Come noto, il *gap* dell'IVA può essere scomposto nelle seguenti quattro componenti: l'evasione da

omesso versamento; l'evasione da omessa dichiarazione, ovvero la c.d. "evasione senza consenso"; l'evasione da omessa fatturazione, ovvero la c.d. "evasione con consenso"; le frodi IVA.

Le misure di contrasto dell'evasione fiscale, sinora adottate, sono state indirizzate a contrastare, in una prima fase, fenomeni diffusi di omesso versamento dell'IVA e, parzialmente, quelli legati all'evasione IVA da omessa dichiarazione. Per conseguire questi obiettivi sono state introdotte le misure di *split payment* o di *reverse charge*, che trasferiscono l'onere del versamento dell'imposta dal venditore all'acquirente più affidabile sul piano fiscale; in una fase successiva, l'evasione IVA da omessa dichiarazione e le frodi sono state efficacemente contrastate attraverso l'estensione dell'obbligo della fatturazione elettronica dalle sole transazioni B2G a tutte le transazioni tra soggetti IVA (B2B), nonché attraverso l'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni effettuate al consumo finale (B2C). Le valutazioni *ex-post* hanno confermato l'efficacia di tali misure nel contrasto all'evasione da omesso versamento e da omessa dichiarazione e hanno consentito di accertare un significativo recupero di gettito per effetto della loro introduzione.

In particolare, la fatturazione elettronica obbligatoria attraverso il Sistema di Interscambio consente all'Amministrazione finanziaria di acquisire in tempo reale le informazioni contenute nelle fatture emesse e ricevute fra operatori e di effettuare controlli tempestivi e automatici, imprimendo anche un impulso significativo alla digitalizzazione e alla semplificazione amministrativa. L'obbligo della fatturazione elettronica si è perciò rivelato uno strumento efficace nel contrasto alle pratiche evasive da omessa dichiarazione grazie alla tempestività, tracciabilità e capillarità delle informazioni che vengono acquisite dall'Amministrazione fiscale. Dalle stime riportate nella Relazione, l'effetto dell'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria B2B, in termini di maggiore gettito IVA, è quantificato tra circa 1,7 e 2,1 miliardi di euro.

Le nuove misure di contrasto dell'evasione fiscale previste dalla manovra di bilancio 2020 sono ora indirizzate a contrastare la terza componente dell'evasione, ovvero l'omessa fatturazione o evasione con consenso, attraverso due principali innovazioni:

- l'ampliamento del patrimonio informativo attraverso nuove acquisizioni di microdati, nonché attraverso l'utilizzo integrato delle banche dati a disposizione dell'Amministrazione fiscale;
- l'incentivo all'uso di strumenti di pagamento elettronici in settori in cui il contante è ancora troppo diffuso (c.d. piano "Italia Cashless"). Queste misure si collocano nel quadro di un'importante riforma strutturale che non è limitata solo al contrasto all'evasione ma che persegue obiettivi strategici di riduzione del *gap* nell'utilizzo dei pagamenti digitali rispetto al contante e di modernizzazione del sistema Paese.

Nel triennio 2020-2022 il Governo intende proseguire la revisione della struttura organizzativa e funzionale dell'Amministrazione fiscale avviata negli ultimi anni, con l'obiettivo di consolidare l'approccio sempre più *customer-oriented* nell'erogazione dei servizi ai contribuenti, favorire la *tax compliance* e razionalizzare l'impiego delle risorse. Tale indirizzo strategico contribuirà a migliorare la performance dell'Amministrazione finanziaria, nella prospettiva di

mitigare gli effetti economico-sociali conseguenti all'emergenza epidemiologica da COVID-19, di contrastare l'evasione e ridurre il *tax gap*, favorendo, in ultima analisi, la riduzione della pressione fiscale sui contribuenti che adempiono agli obblighi tributari, così da promuovere un sistema fiscale sempre più equo e favorevole al rilancio economico del Paese.

In tale contesto, l'obiettivo dell'Amministrazione fiscale coincide con la piena capacità di sfruttare l'esperienza e le soluzioni maturate per la gestione dell'emergenza nell'adozione di innovazioni in una prospettiva di lungo periodo, così da proseguire e rafforzare il processo di semplificazione ed efficientamento dell'attività amministrativa. Inoltre, assicurare un'efficace gestione della crisi epidemiologica e fornire risposte rapide ai bisogni dei contribuenti potrebbe avere rilevanti ricadute in termini reputazionali per tutta l'Amministrazione finanziaria, contribuendo a consolidare il rapporto di fiducia tra contribuenti e fisco.

In questa prospettiva, anche attraverso lo strumento delle Convenzioni con le Agenzie fiscali, sarà consolidata la *governance* dell'Amministrazione fiscale, garantendo un rafforzamento del coordinamento generale e un miglioramento della gestione strategica in seno alle Agenzie medesime e agli altri enti della fiscalità. Questa impostazione, presente nell'Atto d'indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2020-2022, conserva l'orientamento volto, da un lato, a perseguire la semplificazione degli adempimenti, il miglioramento dei servizi offerti per favorire l'assolvimento degli obblighi tributari e l'emersione spontanea delle basi imponibili e, dall'altro, a contrastare l'evasione attraverso mirati interventi di controllo e accertamento ex post, all'esito di specifiche analisi di rischio.

Le indicazioni programmatiche contenute nel citato Atto di indirizzo sono state tradotte nelle Convenzioni 2020-2022, in corso di stipula, tra il Ministro dell'economia e delle finanze e le Agenzie. Il processo di aggiornamento di tali documenti, da un lato, conferma sia gli spazi di autonomia e flessibilità già riconosciuti alle Agenzie nell'esercizio delle rispettive attività, in linea con il consolidato modello *Principal-Agent*, sia gli obiettivi prioritari volti a semplificare i rapporti tra fisco e contribuenti, garantire maggiore certezza agli operatori economici e attrarre nuovi investimenti nel Paese, secondo una prospettiva di diminuzione strutturale del *tax gap*, senza trascurare al contempo le esigenze di legalità negli ambiti di competenza dell'Amministrazione finanziaria e il contrasto dei fenomeni criminali.

Per la redazione dei Piani delle attività del 2020 è stata, inoltre, confermata l'adozione della metodologia basata sul modello che contempla le dimensioni di efficienza (*input-output*), e di efficacia (*output-outcome*), allo scopo di misurare gli effetti degli interventi di breve periodo in termini di prodotto immediatamente risultante dalle attività condotte dalle Agenzie (*output*), nonché di verificarne gli impatti sul contesto socio-economico (*outcome*), in modo da poter valutare, in una prospettiva di medio-lungo periodo, l'effettiva attuazione delle priorità politiche definite in campo fiscale e, in particolare, la riduzione del *tax gap*.

Nella direzione di migliorare la *tax compliance* e sostenere la competitività delle imprese e la crescita del Paese saranno proseguite, tra l'altro, le seguenti attività:

- potenziamento del coordinamento e della complementarietà tra le componenti dell'Amministrazione finanziaria, nonché delle sinergie operative con altre Autorità pubbliche nazionali, europee e internazionali, rafforzando lo scambio di informazioni e gli strumenti di cooperazione internazionale. Tale attività avrà come obiettivo principale un più incisivo contrasto alle frodi fiscali, con un'intensificazione degli sforzi per combattere l'evasione fiscale nazionale ed internazionale. Saranno, inoltre, supportate le sinergie operative tra l'Amministrazione finanziaria centrale e gli enti territoriali, al fine di stimolare processi di compartecipazione al recupero dei tributi statali e, al contempo, efficientare i processi di analisi, controllo e recupero dei tributi locali e regionali;
- adozione di provvedimenti per consentire ai cittadini, alle imprese, ai lavoratori autonomi e dipendenti di fronteggiare i disagi economici e sociali connessi alla diffusione della pandemia da COVID-19 e alle conseguenti misure di contenimento del rischio;
- garanzia di una maggiore certezza e prevedibilità, all'interno di un più generale orientamento alla crescita del sistema economico, obiettivo condiviso dalle varie articolazioni dell'Amministrazione finanziaria, per le imprese e gli investitori che decidono di aderire agli strumenti di cooperazione con il fisco, come l'istituto dell'adempimento collaborativo, l'interpello per i nuovi investimenti, gli accordi preventivi per le imprese con attività internazionale e gli accordi relativi al regime opzionale di tassazione agevolata dei redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali (*patent box*);
- miglioramento dei rapporti tra fisco e contribuenti, inclusi gli ordini professionali, attraverso il potenziamento e la semplificazione nell'accesso ai servizi telematici, l'introduzione di un nuovo sistema di relazione con l'utenza "a distanza" e attraverso gli strumenti di messa a disposizione dei dati finalizzati alla facilitazione e razionalizzazione degli adempimenti, la riduzione dei tempi nell'erogazione dei rimborsi fiscali a cittadini e a imprese così da reimmettere liquidità nel sistema economico italiano anche per contribuire a contrastare gli effetti generati dalla fase epidemiologica da COVID-19. In questa prospettiva, la dichiarazione dei redditi precompilata mira a divenire la forma ordinaria di dichiarazione dei redditi, non soltanto per i lavoratori dipendenti e pensionati, per cui è già una realtà consolidata, ma anche per i titolari di partita IVA;
- ottimizzazione dell'invio delle comunicazioni per la promozione della *compliance*, attività che riprenderà a pieno regime nel corso del 2021, rimanendo in gran parte sospesa nel 2020 per favorire la graduale ripresa delle attività economiche e sociali. Per la predisposizione di tali comunicazioni saranno utilizzate le basi dati alimentate dai flussi informativi;
- presidio ed evoluzione della fatturazione elettronica attraverso il Sistema di Interscambio, unitamente alla gestione a regime dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi anche ai fini dell'avvio della "lotteria degli scontrini";
- consolidamento delle attività di analisi e studio della *tax non compliance* finalizzata all'individuazione dei maggiori rischi di comportamenti non



conformi, al fine di indirizzare l'attività di prevenzione e contrasto in modo ancora più mirato;

- aggiornamento degli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), finalizzati a favorire una maggiore *compliance* dichiarativa delle piccole e medie imprese e dei lavoratori autonomi;
- incentivo dei pagamenti elettronici nell'ottica della digitalizzazione dei processi fiscali al fine di razionalizzare gli adempimenti degli operatori IVA anche per ottenere in via semplificata agevolazioni fiscali o incentivi;
- miglioramento della qualità dei controlli effettuati dall'Amministrazione finanziaria, ottimizzando l'utilizzo dei dati derivanti dallo scambio automatico di informazioni, anche nell'ambito della cooperazione internazionale, aumentando il ricorso agli strumenti di cooperazione internazionale, quali il *Country-by-Country reporting*;
- monitoraggio del comportamento dei contribuenti che hanno subito un controllo fiscale per verificarne il grado di propensione all'adempimento negli anni successivi e, più in generale, per valutare il livello di fedeltà fiscale;
- rafforzamento dell'efficacia della riscossione, da perseguire implementando anche le tecniche di analisi dei debiti iscritti a ruolo in modo da indirizzare l'attività di riscossione prioritariamente verso i debitori più solvibili e i crediti che hanno maggiori possibilità di essere riscossi, attraverso il miglioramento dello scambio informativo tra agente della riscossione ed enti impositori o beneficiari, nonché il progressivo allineamento delle diverse banche dati, ferma restando comunque la necessità di salvaguardare tutti i crediti affidati in riscossione.

L'Atto d'indirizzo per il triennio 2020-2022 prevede, inoltre, che la Guardia di Finanza orienti la propria azione al contrasto dei fenomeni illeciti più gravi, pericolosi e diffusi sul territorio nazionale, coerentemente con:

- la proiezione investigativa di una forza di polizia economico-finanziaria a competenza generale, che svolge anche funzioni concorsuali in materia di ordine e sicurezza pubblica ed è parte integrante del sistema nazionale della Protezione Civile;
- l'evoluzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e dei relativi riflessi sul tessuto economico e sociale del Paese.

In particolare, il Corpo rivolgerà, prioritariamente, la propria azione, anche con proiezione ultra nazionale, nei confronti dei fenomeni maggiormente lesivi per il bilancio dell'Unione europea, dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, quali le frodi tributarie, le forme più perniciose di evasione fiscale internazionale, l'elusione fiscale, l'economia sommersa, il lavoro nero e irregolare e i fenomeni di illegalità collegati, valorizzando sistematicamente i dati acquisiti attraverso: le indagini di polizia giudiziaria e di polizia economico-finanziaria; l'attività di intelligence; l'analisi di rischio mediante le banche dati in uso ( la cui interoperabilità sarà intensificata); l'uso di sistemi di intelligenza artificiale (anche in ottica predittiva); il controllo economico del territorio e i canali di cooperazione internazionale.

Saranno svolte analisi di rischio congiunte con l'Agenzia delle entrate, anche sulla base delle informazioni ricevute nell'ambito dello scambio automatico in materia fiscale, tanto per finalità di mappatura dei fenomeni evasivi, quanto per la predisposizione di piani d'intervento integrati, assicurando il proprio contributo allo spontaneo adempimento degli obblighi tributari attraverso un idoneo interscambio informativo con la stessa Agenzia, funzionale, tra l'altro, ad evitare sovrapposizioni e duplicazioni d'intervento.

Proseguirà l'azione di contrasto al contrabbando, anche di tabacchi lavorati esteri, e alle frodi nel settore doganale e in materia di accise, nonché agli illeciti in materia di giochi e scommesse, sia rafforzando le sinergie in atto con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli sia ampliando e valorizzando il patrimonio informativo a disposizione con il complesso dei dati presenti in ambito doganale; orienterà i piani operativi a contrasto della criminalità economico-finanziaria monitorandone le dinamiche evolutive e utilizzando metodologie d'intervento basate sull'integrazione delle funzioni di polizia tributaria, valutaria e giudiziaria.

Proseguirà, altresì, la partecipazione alle iniziative promosse in ambito EU *Policy Cycle* - EMPACT, quali, ad esempio, le azioni a contrasto delle frodi in materia di IVA e accise e al riciclaggio. Continuerà, inoltre, a prendere parte ai lavori del CCWP (*Customs Cooperation Working Party*), in relazione alle operazioni doganali congiunte e alle ulteriori attività promosse da tale consesso e da altre organizzazioni internazionali. Saranno favoriti i rapporti di cooperazione e scambio informativo in ambito internazionale, sia nell'ambito del *network* Eurofisc, volto a garantire tempi rapidi di rilevazione e reazione alle frodi all'IVA intracomunitaria, sia delle altre iniziative dell'Unione europea in tema di fiscalità.

Il Corpo continuerà a supportare il Dipartimento delle finanze nei tavoli di lavoro della *Task Force on Tax and Other Crimes* (TFTC) e del *Peer Review Group* del *Global Forum* dell'OCSE, fornendo il proprio apporto ad ogni iniziativa afferente ai mutati scenari causati dalla crisi epidemiologica; garantirà l'assistenza tecnica e addestrativa a beneficio di Paesi terzi, mediante idonee iniziative dell'*International Academy for Tax Crime Investigation* dell'OCSE e dell'*Academy of Frontex*, operanti presso la Scuola di Polizia Economico-Finanziaria.

Infine, valorizzerà la rete di Esperti e di Ufficiali di collegamento dislocati all'estero, ai sensi del d.lgs. n. 68/2001, e il restante personale operante fuori del territorio nazionale, in contesti multilaterali e bilaterali, anche in funzione dell'esigenza di orientare il sistema di cooperazione internazionale al sostegno dell'economia sana del Paese e della cittadinanza.

Per quanto attiene, invece, al contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, tale obiettivo continuerà ad essere perseguito mediante lo svolgimento della consueta azione di vigilanza di competenza dell'INL, in concomitanza con la generalizzata ripresa delle attività economico-produttive, dopo il periodo di "lockdown" imposto dalle misure emergenziali per il contenimento della diffusione del contagio da COVID19, durante il quale - comunque - sono stati garantiti gli interventi più urgenti o connessi ad illeciti di particolare gravità. Il personale ispettivo in servizio presso gli Uffici territoriali dell'INL continuerà, infatti, a garantire un efficace presidio del tessuto economico e produttivo, attraverso controlli programmati sulla base di un'adeguata analisi e selezione delle realtà produttive da sottoporre a verifica, assicurando l'accertamento e - ove possibile - la regolarizzazione degli illeciti di natura

sostanziale che minano le tutele fondamentali dei lavoratori nonché il rapporto di leale concorrenza tra imprese quale motore dello sviluppo del Paese.

In particolare, le linee d'indirizzo della programmazione ispettiva per l'anno in esame sono state definite dall'INL tenendo in debito conto i mutamenti intervenuti nello scenario di riferimento e si fondano su tre direttive principali, di seguito indicate:

- 1) La valorizzazione della funzione di tutela dei rapporti e delle condizioni di lavoro, da esercitarsi anche attraverso l'implementazione delle attività di **prevenzione e promozione** della sicurezza e legalità. Tali iniziative rispondono alla fondamentale esigenza di chiarezza della disciplina vigente quale presupposto indispensabile per la corretta ottemperanza alle disposizioni normative, al fine di aumentare la "cultura della legalità" e contenere le pratiche del lavoro sommerso e dell'evasione contributiva. Nella stessa ottica andrà altresì valorizzato l'utilizzo del **potere di disposizione** di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004, come recentemente riformulato ad opera del D.L. n. 76/2020 convertito con modificazioni dalla L. 120/2020.
- 2) La "centralità" dei lavoratori e delle parti sociali, alle cui esigenze va assicurata priorità d'intervento anche attraverso la valorizzazione del ricorso agli strumenti della **conciliazione monocratica** e della **diffida accertativa** (artt. 11 e 12 D. Lgs. n. 124/2004), mirati alla tempestiva soddisfazione dei crediti pecuniari vantati dai lavoratori, garantendo anche il recupero dei contributi omessi ed evasi.
- 3) L'orientamento della vigilanza al contrasto degli illeciti di maggior disvalore sociale ed economico e alla effettiva tutela dei lavoratori al fine della corretta imputazione e/o qualificazione dei rapporti di lavoro anche a vantaggio delle categorie più vulnerabili (minori, lavoratrici, extracomunitari e precari).

Nello specifico, il personale ispettivo garantirà:

- l'attivazione di adeguati controlli sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche destinate a finanziare **misure di sostegno economico** dedicate ai lavoratori e alle imprese in relazione all'attuale emergenza epidemiologica, al fine di contrastare eventuali atteggiamenti elusivi o fraudolenti;
- la realizzazione di **campagne mirate** ai settori merceologici e ai fenomeni illeciti più ricorrenti nei diversi contesti territoriali, anche in considerazione della circostanza che, nonostante le misure di sostegno al reddito adottate, le condizioni del tessuto produttivo risultano tuttora esposte al rischio di alimentare l'economia sommersa e illegale. Al riguardo si evidenziano le iniziative previste dal c.d. Piano triennale di contrasto al caporalato nonché gli specifici Progetti in materia (SU.PR.EME. Italia e A.L.T. Caporalato!) cui l'INL sta dando attuazione;
- il contrasto al **lavoro fittizio** e all'**indebita percezione delle prestazioni soprattutto** nei settori di attività per i quali sono state attivate le procedure di emersione dei rapporti di lavoro previste dall'art. 103 del D.L. 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77;
- il contrasto dei fenomeni di dumping sociale e contrattuale, con specifici controlli sulla genuinità delle fattispecie di **decentramento produttivo**, previa approfondita analisi dei fenomeni che le caratterizzano, tra i quali le filiere di

appalti e subappalti di opere e di servizi, la somministrazione di lavoro, la cooperazione, i contratti di rete e i distacchi posti in essere dalle imprese italiane o di altri Paesi membri dell'UE;

- l'implementazione dell'attività di verifica del rischio anche al fine di garantire l'esatta ed uniforme applicazione delle voci di lavorazione sul territorio nazionale tra aziende che svolgono la stessa attività, in considerazione delle rilevanti novità introdotte dalle **Nuove Tariffe dei premi** in vigore dal 1° gennaio 2019.

Gli ispettori dell'INL continueranno altresì ad assicurare il proprio contributo al sistema delle verifiche sull'osservanza dei c.d. "protocolli di sicurezza anti-contagio" sotto il coordinamento delle locali Prefetture.

Sul versante dell'attività di vigilanza ispettiva realizzata dall'INPS in materia previdenziale, nel 2020, a seguito dell'emergenza COVID-19 (c.d. Coronavirus), saranno attuate, sull'intero territorio nazionale, iniziative ispettive specifiche inerenti i controlli sulla corretta fruizione delle prestazioni a sostegno del reddito riconosciute dalla normazione emanata per fare fronte alla crisi economica, nonché verifiche mirate sui settori produttivi connessi con la gestione delle misure anti-contagio.

Per quanto concerne invece l'attività di vigilanza documentale dell'INPS, anche nel corso del 2020 sarà perseguita la finalità di indurre i soggetti contribuenti a comportamenti virtuosi attraverso policy di riallineamento alla legalità o di collaborazione con l'Istituto. In tal senso, la piena effettività ed efficacia dei controlli on desk sarà conseguita attraverso l'espletamento di controlli orientati verso tre distinte linee d'azione:

- la prima, finalizzata a mantenere una costante azione di controllo sul territorio in relazione a situazioni di incongruità contributiva già consumate, allo scopo di garantire il mantenimento dell'efficacia deterrente dell'azione di vigilanza documentale e di incrementare il volume degli importi accertati attraverso lo sviluppo di ulteriori incroci tra i dati in possesso;
- la seconda, finalizzata a prevenire e contrastare in maniera tempestiva quelle fattispecie evasive della contribuzione ancor prima che i comportamenti fraudolenti si siano consolidati ed abbiano prodotto effetti a danno delle entrate dell'Istituto e del Sistema Paese, anche mediante azioni di compliance e nudging (condizionamento dei comportamenti dei soggetti contribuenti, siano essi potenziali evasori o meno, per minimizzare la possibilità che pongano in essere comportamenti illeciti);
- la terza, volta a individuare l'introduzione dei controlli automatici necessari ad evitare ab origine le possibilità di evasione da parte dei contribuenti.

Infine, un'ulteriore direttrice di sviluppo è individuata, in prospettiva, nella costruzione di un sistema predittivo del rischio di evasione contributiva basato sull'analisi del comportamento aziendale nel suo complesso, integrando i dati in possesso di diverse pubbliche amministrazioni e sviluppando successivamente azioni di vigilanza mirate.

L'attività di vigilanza assicurativa svolta dall'INAIL, anche con riferimento a quella amministrativa di esclusiva competenza dell'Istituto, sarà rivolta ad incrementare le azioni di contrasto all'elusione e all'evasione dei premi, al lavoro

nero e sommerso, anche al fine di favorire le condizioni per il contenimento dei costi dell'assicurazione per le imprese attraverso le revisioni periodiche delle Tariffe.

In particolare, la verifica del rischio assicurato costituisce attività specifica dell'Istituto diretta a verificare la corrispondenza tra le lavorazioni denunciate dalle imprese e l'attività effettivamente svolta e al conseguente calcolo del premio dovuto, anche in considerazione delle rilevanti novità introdotte dalle Tariffe dei premi in vigore dal 1° gennaio 2019, per garantire l'uniforme applicazione delle Tariffe sul territorio nazionale, contrastando i fenomeni elusivi.

In tale cornice si colloca anche la lotta ad ogni forma di lavoro sommerso e irregolare che rappresenta un obiettivo prioritario nella programmazione dell'attività di vigilanza dell'Istituto finalizzata indirettamente alla diffusione di una maggiore cultura della prevenzione, della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e quindi a una migliore tutela della persona che lavora, compito in via primaria affidato oggi alle Regioni.





