

**RAPPORTO SUI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI
MISURE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA
ANNO 2021**

(art. 10-bis.1 c. 1 legge 31 dicembre 2009, n.196)

INDICE

I. MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA E COORDINAMENTO CON LE PROCEDURE DI BILANCIO	3
II. I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA NEL 2019	5
III. <i>TAX COMPLIANCE</i>	9
IV. LA VALUTAZIONE DELLE MAGGIORI ENTRATE DA DESTINARE AL FONDO PER LA RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE	13
V. LA RIDUZIONE DEL <i>TAX GAP</i> NEL PNRR	18
VI. INDIRIZZI SULLE STRATEGIE PER IL CONTRASTO DELL'EVASIONE	20

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 contributivo¹.

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;
- 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.

Nella Relazione di quest'anno la quota di imposte per le quali è stato stimato il *tax gap* ammonta al 93,1%.

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*.

¹ 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.

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* 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 nei prossimi mesi un aggiornamento dei dati relativi al 2019, che consentiranno di incorporare le più recenti elaborazioni dei Conti nazionali che saranno diffuse a breve dall'Istat.

Le due novità principali nel Rapporto di quest'anno riguardano: da un lato, la nuova metodologia per la valutazione delle maggiori entrate permanenti da destinare al finanziamento della riduzione della pressione fiscale; dall'altro lato, la relazione tra la riduzione del *tax gap* e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In particolare, nel Paragrafo 4 si fornisce una valutazione delle maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo da destinare al Fondo speciale per la riforma del sistema fiscale, ai sensi dell'articolo 1, commi 1-6, della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, con una procedura di quantificazione nuova e differente rispetto a quanto veniva svolto negli anni precedenti con riferimento al "Fondo per la riduzione della pressione fiscale", abrogato dal comma 6 della citata Legge. Nel Paragrafo 5 si illustrano gli obiettivi di riduzione del *tax gap* correlati alla riforma dell'Amministrazione fiscale nell'ambito della Missione 1, Componente 1, del PNRR.

Il Rapporto è, pertanto, così strutturato. Il Paragrafo 2 riporta i risultati dell'attività di prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria e contributiva nel 2019. 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 per la riforma del sistema fiscale. La riduzione del *tax gap* nel PNRR è illustrata nel Paragrafo 5. Infine, il Paragrafo 6 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

La Tabella 2.1 riporta le principali attività e i risultati ottenuti nell'ambito della prevenzione e del contrasto dell'evasione tributaria dall'Amministrazione finanziaria.

Per quanto riguarda la prevenzione ed il contrasto all'evasione, nel 2020 il risultato annuale relativo all'obiettivo di riscossione complessiva è pari a 12,7 miliardi di euro di cui 3,3 miliardi derivano dalla riscossione coattiva, 8,2 miliardi dai versamenti diretti (somme versate a seguito di atti emessi dall'Agenzia delle entrate o accordi per deflazionare il contenzioso) e 1,2 miliardi dalle iniziative relative all'attività di promozione della *compliance*.

TABELLA 2.1: SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE TRIBUTARIA		
Agenzia delle entrate	Lettere di promozione della <i>compliance</i>	Invio di 952 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. 12 soggetti ammessi al regime di <i>cooperative compliance</i> n. 871 istanze di patent box concluse, di cui 437 con accordo
	Controlli eseguiti	292.120 controlli sostanziali eseguiti.
Agenzia delle dogane e dei monopoli	Settore Dogane	Maggiori diritti accertati (extra UE): 1.636,79 milioni di euro Controlli in linea (extra UE): 1.563.519
	Settore Accise (energie e alcolici)	Maggiori diritti accertati: 260,38 milioni di euro Controlli: 213.062
	Settore Accise (tabacchi)	- Quantità sequestrata all'interno degli spazi doganali: 45.589,46 kg di tabacco sfuso, 2.846.267 pacchetti di sigarette e sigari. - Mancato gettito per lo Stato a titolo di accisa e iva: 20,89 milioni di euro
	Settore Giochi	- Esercizi controllati: 10.458 - Imposta accertata: 87,78 milioni di euro
Guardia di Finanza Guardia di Finanza	Indagini di polizia giudiziaria concluse a contrasto dei reati in materia di IVA e imposte dirette	9.833
	Sequestri preventivi eseguiti per reati in materia di IVA e imposte dirette	793 milioni di euro
	Verifiche, controlli fiscali e altri controlli	42.692
	Base imponibile netta constatata	9.082 milioni di euro
	IVA evasa	3.483 milioni di euro

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), nel corso del 2020, ha dovuto rivedere le proprie priorità strategiche per adattarle al contesto emergenziale e, in un contesto economico produttivo di particolare criticità, ADM ha svolto un ruolo chiave nel presidio della legalità e della sicurezza del commercio internazionale garantendo la celerità delle operazioni doganali dei cosiddetti "beni Covid", ossia dei beni necessari per il contrasto alla diffusione del virus.

Per garantire la sicurezza dei cittadini, ADM ha innalzato il livello dei controlli su tutte le categorie merceologiche destinate a contrastare la diffusione del Covid-19. Tali beni, sia per la loro specifica destinazione, che per la tipologia stessa di operazione (nel caso di export) sono

esentati dalla fiscalità unionale e nazionale e, pertanto, l'attività di controllo non ha determinato l'accertamento di Maggiori Diritti.

Questa è una delle principali motivazioni per cui, nel corso del 2020, a fronte di un numero complessivo di controlli in linea pari a circa 1,5 milioni (+30,55% rispetto al 2019) sono stati accertati maggiori diritti per lo Stato pari a circa 1,6 miliardi di euro (-16,87% rispetto al 2019).

La riduzione dei maggiori diritti accertati rispetto allo scorso anno, più in generale, è riconducibile al fermo delle attività produttive, alle misure di contenimento del contagio e alla riduzione della quantità e del valore degli scambi internazionali, che hanno condizionato e modificato l'operatività dell'Agenzia.

Nel settore delle accise da energie e alcoli, nel 2020, ADM ha condotto le attività di verifica e controllo su scambi, produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa, prestando particolare attenzione a quelle nel settore dei prodotti energetici sia dal punto di vista dell'evasione fiscale sia dal punto di vista della tutela ambientale. A fronte di un numero di controlli pari a 213.062, i maggiori diritti accertati sono stati pari a 260,38 milioni di euro.

In tale ambito, per via dell'emergenza sanitaria, ADM è stata chiamata a favorire le attività industriali finalizzate alla produzione di materiale igienizzante con impiego di alcole etilico; inoltre, si è impegnata ad adottare tempestivamente gli atti necessari a disciplinare la rateizzazione del debito di accisa.

Nel settore dei tabacchi, è stata rafforzata l'attenzione sull'andamento del mercato dei prodotti da fumo per il consolidamento delle entrate erariali attese, per proporre all'Autorità politica eventuali interventi sulla fiscalità dei prodotti e per la razionalizzazione della rete di vendita; inoltre, sono stati rafforzati i controlli sulla corretta applicazione delle disposizioni nazionali e unionali relative alla produzione, distribuzione e circolazione dei prodotti da fumo, anche in ordine al contenuto delle sigarette e alle indicazioni obbligatorie stampate sulle confezioni, al fine anche di aumentare la vigilanza sul rispetto del divieto di vendita dei prodotti da fumo ai minori di anni 18.

Per quanto riguarda il settore dei giochi, l'attività di ADM è stata finalizzata all'individuazione di tutte le forme di irregolarità nell'ambito dell'offerta di gioco autorizzato e allo svolgimento di un efficace contrasto al gioco illegale attraverso l'effettuazione di verifiche capillari sul territorio e l'irrogazione di sanzioni. Nel 2020 sono stati controllati 10.458 esercizi e sono stati inibiti 297 siti web privi delle autorizzazioni previste.

Anche nel 2020, il contrasto all'evasione e alle frodi fiscali ha costituito obiettivo prioritario della Guardia di Finanza ed è stato attuato mediante l'esecuzione di indagini di polizia giudiziaria, d'iniziativa e su delega della Magistratura, e interventi ispettivi di natura amministrativa (controlli e verifiche fiscali). In particolare, a seguito della crisi pandemica, sono state eseguite le attività ispettive connotate da indifferibilità e urgenza, ossia quelle aventi ad oggetto illeciti penali e violazioni relative ad anni d'imposta in decadenza. Sono proseguite, inoltre, le indagini di polizia giudiziaria finalizzate a perseguire, anche sul piano patrimoniale, i responsabili degli illeciti fiscali più gravi e insidiosi.

Complessivamente, il Corpo ha svolto 42.692 attività ispettive (verifiche e controlli fiscali) e 9.833 indagini di polizia giudiziaria che hanno portato alla denuncia di 10.264 soggetti, di cui 308 tratti in arresto, e all'esecuzione di sequestri preventivi in forma diretta e per equivalente per 793 milioni di euro, cui si aggiungono ulteriori sequestri per 511 milioni di euro e confische per 486 milioni di euro, in applicazione della normativa antimafia, nei confronti di soggetti che "per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose" (art. 1, lettera b, del d.lgs. n. 159/2011).

L'azione del Corpo si è sviluppata nel quadro di "piani operativi" orientati sui contribuenti connotati da un maggior indice di pericolosità e/o sui fenomeni evasivi più gravi, diffusi e pericolosi, quali le frodi all'IVA intracomunitaria, le indebite compensazioni, il sommerso di azienda e di lavoro, l'evasione fiscale internazionale, le frodi nel settore delle accise e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi, i giochi e le scommesse illegali, il contrabbando, anche di tabacchi lavorati esteri, e gli altri illeciti doganali.

Nell'esecuzione dei richiamati piani operativi sono state sistematicamente valorizzate le risultanze delle indagini di polizia giudiziaria svolte in tutti i segmenti della missione istituzionale, nonché delle ispezioni e dei controlli antiriciclaggio e delle segnalazioni per operazioni sospette; la capacità di analisi avanzata delle informazioni rilevabili dalle banche dati operative (la cui interoperabilità è stata rafforzata), tra cui i dati dell'archivio dei rapporti finanziari e della fatturazione elettronica obbligatoria, che rendono oggi possibile un'osservazione più ampia dei soggetti a rischio e interventi più tempestivi nei confronti dei contribuenti meno affidabili; le analisi di rischio svolte a livello centrale dal Nucleo Speciale Entrate, in sinergia con il Settore Contrasto Illeciti dell'Agenzia delle entrate; le risultanze della cooperazione tributaria internazionale, nel cui ambito, oltre ai numerosi accordi bilaterali stipulati dal Corpo con i collaterali esteri e ai rapporti di interscambio con i Legal Attaché delle Forze di Polizia estere presenti presso le Ambasciate a Roma, un fondamentale contributo è stato fornito dagli Esperti del Corpo dislocati presso le principali Rappresentanze Diplomatiche italiane, i quali costituiscono un punto di riferimento anche per gli altri attori del sistema fiscale.

La Tabella 2.2 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.

TABELLA 2.2: SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE CONTRIBUTIVA		
INL	Attività di vigilanza aziende ispezionate	103.857
	Recupero contributi e premi evasi (€)	882.669.154
	Lavoratori in nero	22.366
	Lavoratori irregolari	267.677
INPS Verifiche amministrative	Contributi evasi accertati (€)	136.666.634 euro di maggiori entrate
	Risparmi in termini di mancati pagamenti per prestazioni (€)	120.529.386 euro di minori uscite
INAIL Verifiche amministrative	Premi accertati Censim./Indotto (€)	41.036.585 euro

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 2020-2022 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, razionalizzando e semplificando l'attività di vigilanza attraverso l'integrazione e il coordinamento dei servizi ispettivi dell'INL, dell'INPS e dell'INAIL,

la ridefinizione delle relative procedure amministrative e l'implementazione 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 nel 2020 pari a 75.540 (oggetto di 103.857 verifiche ispettive) sono stati accertati 267.677 lavoratori irregolari di cui 22.366 completamente "in nero". Posto in relazione con le difficoltà oggettive create dalla pandemia e la carenza di risorse umane, e conseguentemente con il minor numero di imprese ispezionate, il dato, pur registrando una inevitabile flessione in termini assoluti rispetto al 2019, è significativo dei positivi riflessi prodotti sull'efficacia e l'efficienza dell'attività operativa data dal continuo miglioramento dell'azione di intelligence e dall'integrazione delle diverse professionalità ispettive operanti nell'ambito dell'Agenzia.

Sempre in relazione all'attività di vigilanza ispettiva dell'INL, per l'anno 2020, si evidenziano contributi previdenziali e premi assicurativi recuperati per un importo di circa 883 milioni di euro, con un recupero medio per azienda irregolare in netto aumento rispetto all'anno precedente (oltre 11.000 euro a fronte del valore inferiore ai 9.000 euro registrato nel 2019).

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) ha continuato anche nel 2020, attraverso l'attività di vigilanza documentale, a fornire il proprio contributo in materia di contrasto all'evasione contributiva. In particolare, l'attività di controllo ex post, relativa a comportamenti già posti in essere dai contribuenti, ha prodotto € 136.666.634 di contributi accertati (maggiori entrate), mentre l'attività di controllo ex ante ha portato invece ad un risparmio pari ad Euro 120.529.386, legato principalmente all'individuazione di rapporti di lavoro fittizi e alla mancata erogazione di prestazioni assistenziali da parte dell'Istituto (minori uscite). L'impatto totale misurato è pari, quindi, a € 257.196.020, solo apparentemente in calo rispetto al 2019 a causa della sospensione in corso d'anno dell'attività dovuta all'emergenza COVID nonché per effetto di una diversa modalità di conteggio degli accertamenti legati alle compensazioni indebite.

Seppur condizionata dalla situazione pandemica contingente, che ha visto il personale ispettivo INAIL coinvolto nella definizione degli infortuni gravi e mortali e delle malattie professionali, ed in particolare degli infortuni da SARS-CoV-2, la lotta all'evasione/elusione dei premi assicurativi e il contrasto del lavoro sommerso sono rimasti obiettivi prioritari per l'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL) che, attraverso il potenziamento degli strumenti di analisi della c.d. "Business intelligence" basato sull'incrocio dei dati e delle informazioni disponibili nelle banche dati interne ed esterne all'Istituto, ha svolto una efficace azione di vigilanza amministrativa che ha comportato un recupero (in termini di Premi accertati censimento/indotto) per un importo complessivo di € 41.036.585 milioni di euro.

III. TAX COMPLIANCE

Il Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160 ha previsto che il Governo si avvale della «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva», predisposta da una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, che è incaricata anche di “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”.

Nel dettaglio, la Commissione stima l'andamento dell'adempimento spontaneo correlato alla correttezza dei comportamenti dichiarativi dei contribuenti e calcolato come la variazione delle mancate entrate tributarie e contributive attribuibili all'evasione, ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 6, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196. La valutazione dell'andamento dell'adempimento spontaneo di ciascun anno rispetto al precedente tiene conto degli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento sugli aggregati di Contabilità nazionale, dell'ammontare delle mancate entrate in rapporto alle basi imponibili teoriche, insieme alle modifiche del quadro normativo di riferimento, in particolare quelle finalizzate 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, in linea con quanto previsto dall'articolo 10-bis.1, comma 5, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, nella Relazione viene 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 derivato anche un indicatore della propensione all'inadempimento dei contribuenti (propensione al *gap*), come 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*.

Per quantificare la stima del *gap* con un metodo *top down* è necessario misurare l'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 dai datori di lavoro sia dai lavoratori dipendenti si basa sui 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 a 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 Tabella 3.1 mostra che, in media, per il triennio 2016-2018, per il quale si dispone di un quadro completo delle valutazioni, il *gap* complessivo risulta di circa 105,9 miliardi di euro, di cui 94,3 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,6 miliardi di mancate entrate contributive. Nel 2018, l'ammontare complessivo del *tax gap*, fiscale e contributivo, si assesta a circa 102,8 miliardi di euro, di cui 90,6 miliardi di euro di mancate entrate tributarie.

Come sottolineato nella Relazione, i dati relativi al 2019 sono provvisori, in attesa della pubblicazione dei dati definitivi della Contabilità nazionale. Pertanto, nella Relazione si concentra l'analisi sui risultati definitivi con riferimento all'anno d'imposta 2018, mentre i dati preliminari del 2019 devono essere necessariamente interpretati con cautela. Tuttavia, dalle stime preliminari, si evidenzia un significativo trend di riduzione del *tax gap* nell'ultimo biennio 2018-2019. Considerando le imposte al netto della TASI e dell'IRPEF da lavoro dipendente irregolare, si consolida e rafforza ulteriormente la flessione del *tax gap* del 2018 rispetto al 2017, pari a 5,9 miliardi di euro. Nel 2019 si registra infatti una ulteriore importante riduzione, ascrivibile quasi esclusivamente al *gap* dell'IVA, che diminuisce di 5 miliardi di euro, passando da 32 miliardi di euro nel 2018 a 27 miliardi di euro nel 2019. Più precisamente, al miglioramento nella *compliance* dell'IVA ha contribuito l'introduzione nel 2015, e la successiva estensione nel 2017, del meccanismo dello *split payment* e l'obbligo della fatturazione elettronica nel 2018 per alcune categorie di soggetti, successivamente generalizzato a tutti i contribuenti nel 2019.

La Tabella 3.2 riporta la propensione al *gap* relativa alle entrate tributarie, in media pari al 20,4 per cento nel triennio 2016-18. Anche la propensione al *gap* è diminuita in modo marcato nel biennio 2018-2019. La riduzione di circa 1,7 punti percentuali registrata nel 2018 rispetto al 2017 sembra rafforzarsi ulteriormente. Anche in questo caso, nel 2019 si segnala la forte riduzione della propensione al *gap* dell'IVA, per circa 3,5 punti percentuali. Per la prima volta la serie storica della propensione al *gap* dell'IVA si riduce sotto la soglia "simbolica" del 20 per cento, per effetto delle misure di contrasto all'evasione e di miglioramento della *tax compliance* introdotte negli anni recenti.

È importante sottolineare, tuttavia, che, da un lato, la propensione al *gap* aumenta per le imposte dirette dei redditi da lavoro autonomo e d'impresa e, dall'altro, la propensione al *gap* delle accise aumenta di quasi due punti percentuali, compensando solo parzialmente la riduzione di quasi tre punti percentuali registrata nel 2018 rispetto al 2017. In particolare, a partire dall'anno 2017, la propensione al *gap* IRPEF per i redditi da lavoro autonomo e d'impresa registra un'inversione di tendenza che sembrerebbe riconducibile alle innovazioni normative introdotte, anche con la riforma del regime di contabilità semplificata. Più in dettaglio, le stime preliminari per l'anno d'imposta 2019 segnalano un incremento della propensione al *gap* dovuta

al fatto che alla riduzione degli importi dichiarati, determinata dall'estensione del regime forfetario, non risulta associata una altrettanto marcata riduzione del *gap* d'imposta; al tempo stesso, va segnalato che questi risultati potrebbero essere stati influenzati dalla circostanza che la presentazione delle dichiarazioni dei redditi relative al 2019, nel pieno della pandemia da Covid-19, può aver influenzato il comportamento dei contribuenti².

TABELLA 3.1: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE – DATI IN MILIONI DI EURO

Tipologia di imposta	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-2014	Media 2016-2018	2019
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.964	4.204	4.103	4.338	4.449	485	4.297	N.D.
IRPEF lavoro autonomo e impresa	31.158	32.199	33.345	33.349	32.777	1.618	33.157	32.443
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	715	780	768	799	800	85	789	N.D.
IRES	10.577	8.398	10.315	8.726	7.907	-2.670	8.983	8.317
IVA	35.835	35.095	34.820	36.263	32.007	-3.828	34.363	26.999
IRAP	8.062	5.494	4.957	5.138	5.476	-2.586	5.190	5.089
LOCAZIONI	754	1.275	767	729	693	-61	730	705
CANONE RAI	977	1.008	240	225	239	-738	235	241
ACCISE sui prodotti energetici	1.306	1.430	1.611	2.077	1.498	192	1.729	1.914
IMU	5.140	5.113	4.989	4.736	4.739	-401	4.821	4.683
TASI	N.D.	N.D.	251	258	258	6	256	249
Totale entrate tributarie (al netto della TASI)	98.488	94.996	95.914	96.381	90.584	-7.904	94.293	N.D.
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.586	2.784	2.764	2.928	2.940	354	2.877	N.D.
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.428	8.516	8.119	8.804	9.317	889	8.746	N.D.
Totale entrate contributive	11.014	11.300	10.883	11.731	12.257	1.243	11.624	N.D.
Totale entrate tributarie e contributive	109.502	106.296	106.797	108.112	102.841	-6.661	105.917	N.D.

Le stime relative al 2019 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.

La differenza relativa alla TASI è calcolata con riferimento all'anno 2016.

Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

² Occorre, altresì, evidenziare che, dalle stime dell'evasione fiscale di tipo *bottom up* (Bazzoli, Martina, et al. *Size, heterogeneity and distributional effects of self-employment income tax evasion in Italy*. No. 2020-02. Research Institute for the Evaluation of Public Policies (IRVAPP), Bruno Kessler Foundation, 2020), si evince una maggiore propensione all'evasione per i redditi da lavoro autonomo e d'impresa più elevati. Ciò potrebbe spiegare l'incremento della propensione all'evasione IRPEF, a seguito dell'estensione del regime forfetario per i contribuenti al di sotto della soglia di 65 mila euro di ricavi e compensi.

TABELLA 3.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA

Propensione al gap nell'imposta	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018- 2014	Media 2016- 2018	2019
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)**	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	2,8%	-0,1%	2,8%	N.D.
IRPEF lavoro autonomo e impresa	63,9%	65,1%	66,4%	68,1%	66,9%	3,0%	67,1%	69,2%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	7,1%	7,3%	7,1%	7,3%	7,1%	0,0%	7,2%	N.D.
IRES	29,8%	23,4%	26,6%	23,9%	21,5%	-8,3%	24,0%	22,8%
IVA	27,4%	26,7%	26,2%	27,0%	23,4%	-4,0%	25,5%	19,9%
IRAP	22,2%	20,2%	18,8%	18,9%	19,4%	-2,8%	19,0%	18,3%
LOCAZIONI	9,1%	14,8%	9,4%	8,8%	8,3%	-0,7%	8,8%	8,4%
CANONE RAI	35,6%	36,6%	9,9%	10,3%	10,8%	-24,8%	10,3%	10,9%
ACCISE sui prodotti energetici	6,9%	7,5%	8,4%	10,7%	7,8%	0,8%	8,9%	9,7%
IMU	26,9%	26,5%	26,3%	25,3%	25,3%	-1,6%	25,7%	25,1%
TASI	N.D.	N.D.	26,9%	25,4%	25,6%	-1,3%	26,0%	25,2%
Totale al netto della TASI	22,2%	21,1%	21,0%	21,0%	19,3%	-2,9%	20,4%	N.D.

Le stime relative al 2019 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.

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 RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE

L'articolo 1, comma 3, della Legge di Bilancio 2021-2023³, ha introdotto un nuovo dispositivo di alimentazione del Fondo speciale, istituito dal comma 2 della medesima legge al fine di dare attuazione a interventi in materia di riforma del sistema fiscale (d'ora in avanti "Fondo"). Il Fondo è alimentato dalle risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Conseguentemente, il comma 6 ha abrogato i commi da 431 a 435 dell'articolo 1 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, che avevano istituito il precedente "Fondo per la riduzione della pressione fiscale".

Si ricorda che le risorse da destinare al precedente "Fondo per la riduzione della pressione fiscale" erano quantificate sulla base della verifica di tre condizioni: i) che le entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale risultassero superiori rispetto alle previsioni iscritte nel triennio del bilancio a legislazione vigente; ii) che le entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale fossero maggiori rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente; iii) che le predette maggiori entrate fossero permanenti. La verifica positiva di tali condizioni consentiva - in occasione della predisposizione del disegno di Legge di Bilancio - di iscrivere, nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel fondo, le maggiori risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale. Ai fini della valutazione, a legislazione vigente, venivano prese in considerazione esclusivamente le entrate erariali derivanti da attività di accertamento e controllo (ruoli), gli interessi e le sanzioni.

Nel previgente meccanismo di determinazione delle risorse, la quantificazione veniva effettuata con riferimento ai soli ruoli, interessi e sanzioni, ovvero all'efficacia delle attività di accertamento e controllo, senza tener conto degli effetti positivi delle numerose misure introdotte negli ultimi anni per incentivare l'adempimento spontaneo, ovvero per promuovere il miglioramento della *compliance*⁴.

A differenza del previgente meccanismo di alimentazione del fondo, il nuovo "Fondo speciale" verrà alimentato con le sole entrate generate dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*) e potrà essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale, con l'obiettivo di creare un collegamento diretto tra il recupero di entrate derivante dal contrasto all'evasione e la diminuzione del carico fiscale sui contribuenti "onesti".

Come evidenziato nel comma 4 della Legge di Bilancio 2021-2023, in ciascun anno, ai fini della determinazione delle risorse di cui al comma 3, si considerano le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che sono indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della Legge di Bilancio, nell'Aggiornamento della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, redatta ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160.

³ Legge 30 dicembre 2020, n. 178.

⁴ In generale, si teneva conto dell'attività di contrasto all'evasione fiscale finalizzata al recupero del gettito evaso, come i ruoli, ma non di quella orientata al miglioramento dell'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, la c.d. *tax compliance*: la prima componente di fatto rappresenta l'evasione cumulata nel passato; la seconda componente è strettamente connessa all'evasione che si è determinata in quel periodo d'imposta e costituisce l'unica autentica base di riferimento per introdurre meccanismi incentivanti di riduzione della pressione fiscale.

La valutazione di quest'anno deve pertanto fare riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2018, così come riportata nell'Aggiornamento alla Relazione 2020, pubblicato il 5 dicembre 2020, ma tenendo conto degli ulteriori aggiornamenti indicati nella Relazione 2021. Sulla base della metodologia utilizzata dalla Commissione incaricata di redigere la Relazione, delle *best practices* internazionali e delle principali evidenze della letteratura teorica e empirica in materia, la variazione della *tax compliance* è costituita dalla variazione (col segno negativo) del *tax gap* nel 2018 rispetto al 2017.

Sotto il profilo metodologico, la quantificazione della variazione del *tax gap* non considera la differenza in termini assoluti tra il *tax gap* del 2018 rispetto a quello registrato nel 2017, ma tiene in considerazione il prodotto tra la variazione della *propensione al gap* (come *proxy* della propensione all'evasione), tra il 2018 e il 2017, e il gettito teorico dell'imposta nel 2018. In questo modo, come evidenziato anche in un recente contributo della Relazione⁵, è possibile isolare l'effetto della variazione della *tax compliance* dagli effetti delle variazioni congiunturali e normative sulla base imponibile e sul gettito teorico dell'imposta. In altri termini, è possibile tenere conto del c.d. controfattuale, ovvero di quale sarebbe stata l'evasione dell'imposta nel 2018 se la propensione all'evasione fosse stata quella registrata nel 2017.

Inoltre, la quantificazione fa riferimento esclusivamente al *tax gap* dell'IVA e delle imposte dirette (IRPEF e IRES) sul reddito da lavoro autonomo e d'impresa, in considerazione di aspetti legati al calcolo e al monitoraggio della *tax compliance*, sulla base dei requisiti e delle condizioni previste dalla norma, che verranno di seguito illustrate. La Tabella 4.1 riporta il calcolo della variazione della *tax compliance* nel 2018 rispetto al 2017, sulla base dei risultati aggiornati pubblicati nella Relazione 2021; la variazione della *compliance* viene riportata sia considerando il *tax gap* in termini assoluti, sia considerando la variazione nella *propensione al gap*. Tuttavia, soltanto quest'ultimo dato viene considerato ai fini della determinazione delle maggiori entrate derivanti dalla variazione della *tax compliance*.

TABELLA 4.1: LA VARIAZIONE DELLA TAX COMPLIANCE -2018-2017-. DATI IN MILIONI DI EURO.

		Anno	IVA	IRPEF	IRES	Totale
Propensione al <i>gap</i>	a)	2017	26,96%	68,07%	23,92%	
	b)	2018	23,36%	66,90%	21,45%	
Gettito teorico	c)	2017	134.501	48.992	36.481	
	d)	2018	137.044	48.997	36.857	
<i>Tax gap</i>	e)	2017	36.263	33.349	8.726	
	f)	2018	32.007	32.777	7.907	
Variazione <i>tax compliance</i>	g) = - (f) - e)	<i>tax gap</i>	4.256	572	819	5.648
	h) = - (b) - a) * d)	Propensione al <i>gap</i>	4.942	576	909	6.426

La norma vigente prevede due condizioni necessarie per determinare le risorse da destinare al Fondo. La prima condizione è indicata al comma 4 e si riferisce alla definizione delle maggiori entrate "permanenti"; la seconda condizione, indicata al comma 5, concerne il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

In particolare, la condizione di cui al comma 4 prevede che le maggiori entrate, così come determinate nella Tabella 4.1, sono considerate permanenti se per i tre anni successivi a quello oggetto di quantificazione, la somma algebrica della stima della variazione delle entrate

⁵ Vedi Box 1.C.3, "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2019", pp. 11-12.

derivanti in ciascun anno dal miglioramento dell'adempimento spontaneo risulti non negativa. Tale condizione implica, di fatto, che il miglioramento della *tax compliance* registrato nel 2018 non sia stato successivamente annullato da un peggioramento della *tax compliance* nel triennio successivo 2019-2021.

Il successivo periodo del medesimo comma prevede che qualora la somma algebrica risulti negativa, l'ammontare delle maggiori entrate permanenti è dato dalla differenza, se positiva, tra l'ammontare delle maggiori entrate di cui al primo periodo e il valore negativo della somma algebrica della variazione delle entrate da miglioramento dell'adempimento spontaneo stimata con riferimento ai tre anni successivi. Viceversa, se la differenza di cui al periodo precedente è negativa o pari a zero, l'ammontare delle maggiori entrate permanenti è pari a zero. In sintesi, nel primo caso si fa riferimento a un peggioramento parziale della *tax compliance*; nel secondo caso a un peggioramento in grado di annullare tutta la variazione positiva della *tax compliance* registrata nel 2018.

Sotto il profilo metodologico, per calcolare la variazione della *tax compliance* per il triennio successivo al 2018 si utilizzano, per il 2019, le quantificazioni riportate nella Relazione 2021, mentre per il biennio successivo si fa riferimento alla stima elaborata dal Dipartimento delle finanze⁶. Tale stima viene effettuata solo con riferimento all'IVA e alle imposte dirette per i redditi da lavoro autonomo e d'impresa. Inoltre, l'ammontare delle risorse potenziali derivanti dalla variazione positiva della *tax compliance*, riportate nella Tabella 4.1, deve essere opportunamente corretto per tener conto delle risorse derivanti dal miglioramento della *tax compliance* che sono state già impiegate per finanziare interventi di spesa o di riduzione delle entrate.

La Tabella 4.2 illustra il calcolo delle risorse potenziali da destinare al Fondo, tenendo conto della condizione prevista dal comma 4. In particolare, si osserva che la somma algebrica delle variazioni della *tax compliance* nel triennio 2019-2021 risulta strettamente positiva. Pertanto, le risorse derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo nel 2018, non solo non sono state annullate negli anni successivi, ma sono state ulteriormente incrementate. Per tale ragione, la condizione prevista dal comma 4 è rispettata col segno positivo e consente di considerare come maggiori entrate permanenti tutta la variazione positiva della *tax compliance* registrata nel 2018.

⁶ La stima elaborata dal Dipartimento delle finanze si basa sul c.d. metodo del residuo. Tale metodologia consente di depurare l'andamento delle imposte dagli effetti dovuti alla variazione del ciclo economico e della normativa. Il residuo non spiegato viene interpretato come variazione della *tax compliance*. Si tratta di una metodologia necessariamente meno ottimale rispetto all'approccio *top-down*, basato sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale e quelli delle dichiarazioni fiscali, utilizzato nella Relazione. Tuttavia, laddove non è possibile, in assenza dei dati, applicare l'approccio *top down*, il metodo del residuo può considerarsi robusto al fine di soddisfare quanto previsto dalla condizione posta dal comma 4 dell'articolo 1 della Legge di Bilancio 2021-2023.

TABELLA 4.2: MAGGIORI ENTRATE PERMANENTI -CONDIZIONE EX ART 1. C. 4 L. 178/2020-. DATI IN MILIONI DI EURO.					
Anno	Metodo	Quantificazione	IVA	IRPEF/IRES	Totale
2018	Approccio <i>top-down</i>	variazione <i>compliance</i>	4.942	1.485	6.426
		<i>di cui già impiegati</i>	2.069	0	2.069
		a) var. <i>compliance</i> netta	2.873	1.485	4.357
2019	Approccio <i>top-down</i>	variazione <i>compliance</i>	4.671	-1.599	3.072
		<i>di cui già impiegati</i>	1.613	112	1.725
		b) var. <i>compliance</i> netta	3.058	-1.711	1.347
2020	Metodo del "residuo"	variazione <i>compliance</i>	-815	4.658	3.843
		interventi normativi	-1.893	-1.313	-3.206
		c) var. <i>compliance</i> netta	1.077	5.971	7.048
2021	Metodo del "residuo"	variazione <i>compliance</i>	4.146		4.146
		interventi normativi	203		203
		d) var. <i>compliance</i> netta	3.943		3.943
Condizione ex art. 1 comma 4 Legge 178/2020		e) = b) + c) + d)	8.078	4.260	12.338
Fondo potenziale		f) = a)	e) > 0 2.873	e) > 0 1.485	e) > 0 4.357

Infine, il comma 5 prevede che, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza indichi la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate per il Documento di economia e finanza, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo e determinate ai sensi del comma 4, da destinare al Fondo di cui al comma 2.

Vi sono, quindi, due passaggi da considerare: i) la verifica dell'ammontare delle maggiori entrate rispetto alle previsioni formulate per il Documento di economia e finanza; ii) l'indicazione della quota delle maggiori entrate permanenti da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

La Tabella 4.3 mostra l'ammontare delle maggiori entrate previste nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza rispetto alle previsioni formulate per il Documento di economia e finanza. Si osserva, quindi, la presenza di circa 6,7 miliardi di euro di maggiori entrate rispetto alle previsioni formulate nel DEF. Conseguentemente, tutte le maggiori entrate permanenti, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo registrato nel 2018, possono essere potenzialmente destinate al Fondo.

Tuttavia tali maggiori entrate permanenti non vengono destinate al Fondo. Pur confermando l'intenzione di ridurre la pressione fiscale e di volerlo fare utilizzando prioritariamente le risorse derivanti dal contrasto all'evasione, il Governo ritiene opportuno rinviare la quantificazione delle relative risorse alla prossima sessione di bilancio. Solo all'interno di questa, infatti, è possibile tener conto adeguatamente, in un quadro organico e completo, degli obiettivi programmatici e dei diversi interventi che dovranno essere finanziati.

TABELLA 4.3: FONDO PER LA RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE -ART.1 C. 5 L. 178/2020- DATI IN MILIONI DI EURO.

	Anno 2021	Previsioni		Differenza
		DEF 2021	NADEF 2021	
IVA		124.452	129.970	5.518
Saldo IRPEF		5.221	5.084	-137
Saldo IRES		6.006	7.310	1.304
Totale	a)	135.679	142.364	6.685
Fondo potenziale	b)			4.357
Condizione ex art. 1 comma 5 Legge 178/2020				a) > b)
Fondo potenziale	c) = b)			4.357
Fondo effettivo	0%			0

V. LA RIDUZIONE DEL TAX GAP NEL PNRR

La riduzione del *tax gap* assumerà nei prossimi anni un ruolo di rilievo anche alla luce dell'attuazione del programma Next Generation EU (NGEU) che contribuirà al rafforzamento di un percorso di crescita stabile e durevole degli Stati membri nella fase post-pandemica. In Italia l'attuazione del NGEU è un'opportunità unica per rilanciare il potenziale di crescita e avviare la trasformazione del Paese. L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il dispositivo RRF prevede che gli Stati membri presentino un pacchetto di investimenti e riforme, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), sulla base del Regolamento RRF⁷.

L'articolo 18(4), punto b), del Regolamento richiede elementi su come il Piano per la ripresa e la resilienza può contribuire ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle pertinenti Raccomandazioni specifiche per paese (*Country Specific Recommendations*, CSR). Le CSR rilevanti ai fini del PNRR sono quelle del 2019 e del 2020.

Nelle Raccomandazioni 2019, la CSR 1, riferita alla politica fiscale, indica come prioritaria la riduzione della pressione fiscale sul lavoro, e la sua compensazione anche con il contrasto all'evasione, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione. Il Paese viene inoltre invitato a potenziare i pagamenti elettronici obbligatori, anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti.

Tra gli obiettivi previsti nel PNRR, è stata quindi inclusa la "Riduzione del *tax gap*". In particolare, viene ricordato che "l'evasione fiscale aggrava il prelievo sui contribuenti onesti, sottrae risorse al bilancio pubblico e introduce distorsioni tra gli operatori economici, alterando le condizioni di concorrenza, con riflessi negativi sull'efficienza del sistema economico nel suo complesso" e che "un maggior sfruttamento delle nuove tecnologie e strumenti di *data analysis* sempre più avanzati possono favorire l'acquisizione di informazioni rilevanti per effettuare i controlli mirati dell'Amministrazione finanziaria sui contribuenti e possono stimolare un aumento dell'adempimento spontaneo e una riduzione del *tax gap*". Infine "perseguire con determinazione questi obiettivi richiede di: i) rafforzare ulteriormente i meccanismi di incentivazione alla *compliance* basati sull'invio delle comunicazioni ai contribuenti; ii) potenziare l'attività di controllo, aumentandone l'efficacia, anche mediante una migliore selezione preventiva delle posizioni da sottoporre ad accertamento"⁸.

Tenuto conto di queste linee direttrici, il PNRR indica che in relazione alle modalità di attuazione, l'obiettivo di rafforzamento della *compliance* sarà perseguito attraverso due strumenti, ossia la dichiarazione precompilata IVA e le comunicazioni per l'adempimento spontaneo.

L'Amministrazione finanziaria, entro il 30 aprile 2023, metterà a disposizione di 2,3 milioni di soggetti titolari di partita IVA (su circa 4 milioni di contribuenti tenuti alla presentazione di tale dichiarazione) la dichiarazione annuale IVA precompilata relativa all'anno d'imposta 2022. Ciò consentirà un significativo risparmio in termini di costi amministrativi per l'adempimento e ridurrà la possibilità di errori.

⁷ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021.

⁸ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pag. 73, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

Le comunicazioni per l'adempimento spontaneo (lettere di *compliance*) saranno incrementate, mediante il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche e dell'interoperabilità delle banche dati. L'attuazione di tale processo sarà basata sul miglioramento degli algoritmi di selezione, da un lato, e sull'incremento del personale dedicato a tali attività, dall'altro. Il completamento del processo entro il 2022 consentirà un aumento del 30 per cento delle lettere di *compliance* inviate, con una riduzione dei "falsi positivi" al 5 per cento e un incremento del 20 per cento degli incassi connessi all'adempimento spontaneo.

L'obiettivo del potenziamento dei controlli sarà realizzato attraverso selezioni più mirate dei contribuenti a maggiore rischio di evasione, rese possibili dall'applicazione di strumenti di *data analysis* più avanzati e dall'interoperabilità delle banche dati. L'interoperabilità delle banche dati sarà favorita dalla pseudonimizzazione delle informazioni, una procedura che, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza dei dati personali, consente di ampliare le potenzialità informative nell'utilizzo dei dati. Il completamento di tale processo avverrà entro il 30 giugno 2022. Assieme al potenziamento delle infrastrutture tecnologiche, il maggiore sfruttamento dei *big data* consentirà di rendere più efficaci le selezioni dei contribuenti da sottoporre a controllo. Per realizzare gli obiettivi sopra indicati occorre migliorare la capacità operativa dell'Amministrazione fiscale attraverso l'assunzione di *data scientists* che consentirà non solo il ricambio intergenerazionale, ma l'impiego di professionalità più specializzate per l'utilizzo dei nuovi strumenti. In particolare, per realizzare progetti di analisi avanzata dei dati attraverso l'applicazione di tecniche sempre più avanzate come intelligenza artificiale, *machine learning*, *text mining*, analisi delle relazioni, l'organico dell'Agenzia delle entrate sarà potenziato con 4.113 unità di personale per le quali è già stata autorizzata l'assunzione.

Gli obiettivi indicati nel PNRR, nell'ambito della Missione 1, Componente 1, come misura correlata alla riforma dell'Amministrazione fiscale, i *target* e gli indicatori utilizzati per il monitoraggio dell'attuazione sono strettamente collegati con le stime pubblicate nella "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva". Infatti, il raggiungimento dell'obiettivo M1C1-121 ("Riduzione dell'evasione fiscale come definita dall'indicatore "propensione all'evasione"") prevede che "la "propensione all'evasione" in tutte le imposte, escluse l'IMU e le accise, sia inferiore nel 2024 rispetto al 2019 del 15% del valore di riferimento del 2019" e che "la stima di riferimento per il 2019 sia inclusa nella Relazione aggiornata del governo sull'economia sommersa, la cui pubblicazione è prevista nel novembre 2021, conformemente alle disposizioni dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 160/2015"⁹. Come *step* intermedio, l'obiettivo M1C1-116 prevede che la medesima "propensione all'evasione" sia inferiore nel 2023 rispetto al 2019 del 5% del valore di riferimento del 2019¹⁰.

Tale indicatore, pari alla propensione al *gap* per tutte le imposte, al netto delle imposte immobiliari e delle accise, risulta pari, nel 2018, al 19,6%. In sede di aggiornamento della presente Relazione, prevista nel mese di novembre 2021 come indicato nel PNRR¹¹, verrà fornita una stima ufficiale dell'indicatore della propensione all'evasione ai fini del PNRR per il 2019. A titolo esemplificativo, una riduzione del 15% rispetto al valore del 2018 sarebbe in linea con il raggiungimento della soglia del 16,7%, con una riduzione di circa 3 punti percentuali su 20; allo stesso modo, una riduzione del 5% dovrebbe determinare una riduzione di circa un punto percentuale su 20, raggiungendo il valore del 18,6%.

⁹ Deve essere osservata una riduzione del 15% con riferimento alla stima per l'anno fiscale 2024 contenuta in una relazione ad hoc che deve essere predisposta dal Ministero delle Finanze entro il giugno 2026 sulla base della stessa metodologia utilizzata per la relazione di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 160/2015.

¹⁰ La riduzione del 5% deve essere osservata con riferimento alle stime incluse nella versione aggiornata della stessa relazione che sarà pubblicata nel novembre 2025 sulla base dei dati relativi all'esercizio fiscale 2023.

¹¹ Cfr. anche l'Allegato della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, pag. 96-97, 100, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a811c054-d372-11eb-895a-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF.

VI. INDIRIZZI SULLE STRATEGIE PER IL CONTRASTO DELL'EVASIONE

La politica di riduzione della pressione fiscale su cittadini e imprese nell'ambito di una più ampia e generale riforma del sistema fiscale sarà associata nei prossimi anni a un percorso di graduale riduzione del *tax gap*. Questo obiettivo, prioritario anche nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), potrà essere conseguito sia mediante il rafforzamento della *compliance* sia mediante il potenziamento dei controlli. La riduzione del *tax gap* contribuirà progressivamente ad assicurare una maggiore equità del prelievo fiscale, concorrendo a realizzare il principio costituzionale secondo cui tutti debbono concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il contrasto all'evasione continuerà a essere considerato un obiettivo prioritario per l'Amministrazione finanziaria, dopo la fisiologica sospensione delle attività di notifica determinatasi a seguito dell'emergenza epidemiologica. Azioni sempre più incisive saranno indirizzate *in primis* verso i controlli sui contribuenti che presentano una minore affidabilità fiscale, nonché verso le condotte fraudolente in danno del fisco, ivi comprese quelle che interessano le misure di natura fiscale ed economica adottate dal Governo per fronteggiare le conseguenze negative connesse al diffondersi del Covid-19 e alle restrizioni che ne sono seguite. Queste attività saranno coordinate con quelle orientate a migliorare i livelli di adempimento spontaneo degli obblighi fiscali, previste anche dal PNRR.

L'obiettivo di riduzione del *tax gap* sarà perseguito innanzi tutto assicurando l'attuazione delle disposizioni 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.

Le prime si riferiscono in particolare all'introduzione degli indici sintetici di affidabilità (ISA), alla previsione dell'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi. Tra gli interventi più recenti, si segnalano in particolare gli interventi di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali contenute nel decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, che prevede, tra le altre, misure per inasprire le pene per i grandi evasori, per 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. A tal proposito, sarà favorito un approccio di tipo *customer-oriented* nei rapporti tra le agenzie fiscali e i contribuenti, rendendo questi ultimi il centro di gravità attorno al quale ruota il sistema fiscale nel suo complesso. Infine, 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 *policy* sinora adottate, sono state principalmente 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, si è puntato a contrastare più efficacemente l’evasione IVA da omessa dichiarazione e le frodi 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). 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. L’utilizzo della fatturazione elettronica consentirà, inoltre, la sospensione a partire dal 2022 delle comunicazioni trimestrali per i soggetti coinvolti in operazioni transfrontaliere - il cosiddetto “esterometro” - in linea con l’obiettivo di semplificare gli adempimenti fiscali a carico dei contribuenti.

La Legge di Bilancio 2021 puntava a rafforzare il contrasto alla quarta componente del gap IVA, vale a dire le frodi, in particolare quelle realizzate mediante l’utilizzo del falso *plafond IVA*. A tale riguardo, ai sensi di quanto stabilito dall’articolo 1, commi 1079 e ss. della Legge 178/2020 (legge di bilancio 2021), l’Amministrazione fiscale è tenuta ad effettuare specifiche analisi di rischio volte a individuare e contrastare l’utilizzo di illegittime lettere d’intento, evitandone il rilascio e procedendo alla loro invalidazione laddove necessario. A tal fine, l’Agenzia delle entrate è autorizzata ad assumere aggiuntive unità di personale da destinare appositamente alle attività antifrode.

Sul versante del miglioramento della *compliance*, la medesima Legge di Bilancio 2021 intendeva rafforzare il rapporto di fiducia con i contribuenti introducendo anche meccanismi premiali. Per perseguire questo obiettivo, è stato istituito un apposito fondo da alimentare con i proventi delle maggiori entrate legate all’aumento della *compliance* che verranno successivamente restituite, in tutto o in parte, ai contribuenti sotto forma di riduzione del prelievo.

Con riferimento all’efficientamento dell’Amministrazione finanziaria, nel triennio 2021-2023 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, unitamente ad un programma di nuove assunzioni di personale da parte delle agenzie fiscali, contribuirà a migliorare la performance dell’Amministrazione finanziaria, nella prospettiva di contrastare l’evasione e di ridurre il *tax gap*, favorendo, in ultima analisi, la riduzione della pressione fiscale sui contribuenti, così da promuovere un sistema fiscale sempre più equo e favorevole al rilancio economico del Paese.

In tale contesto, l’Amministrazione fiscale intende sfruttare l’esperienza e le soluzioni innovative maturate durante l’emergenza sanitaria, in una prospettiva di lungo periodo, così da proseguire e rafforzare il processo di semplificazione ed efficientamento dell’attività amministrativa. L’agilità organizzativa dimostrata dall’Amministrazione finanziaria e la sua

capacità di fornire risposte tempestive ai contribuenti in difficoltà nel corso della crisi epidemiologica tuttora in corso può infatti aver avuto importanti ricadute in termini reputazionali e aver contribuito, almeno in parte, 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, migliorando il coordinamento generale e la gestione strategica in seno alle Agenzie medesime e agli altri enti della fiscalità, in modo da favorirne la specializzazione ed evitare duplicazioni. Questa impostazione, presente nell'Atto d'indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2021-2023, 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 2021-2023, in corso di stipula, tra il Ministro dell'economia e delle finanze e le Agenzie. Il processo di aggiornamento di tali documenti conferma sia gli spazi di autonomia e flessibilità gestionale già riconosciuti alle Agenzie nell'esercizio delle rispettive attività, in linea con il consolidato modello *Principal-Agent*, sia gli obiettivi prioritari volti contemporaneamente 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 le esigenze di tutela della legalità e il contrasto dei fenomeni criminali.

Per la redazione dei Piani delle attività del 2021 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 contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, 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, quali ad esempio la partecipazione alle attività di manutenzione e aggiornamento della Lista UE delle giurisdizioni non cooperative. Tali attività avranno 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 di contagio, nonché controlli mirati per evitare l'indebita fruizione dei trattamenti di favore previsti e comportamenti fraudolenti ad essi connessi;

- 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, è prevista la progressiva estensione del metodo della dichiarazione precompilata in modo da 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;
- perseguire una forma di organizzazione che possa mettere progressivamente a disposizione dei contribuenti tutte le informazioni contenute nelle banche dati della pubblica amministrazione utili ai fini dell'assolvimento dei propri obblighi fiscali;
- ottimizzazione dell'invio delle comunicazioni per la promozione della *compliance* e, in particolare, quelle dirette a favorire l'emersione delle basi imponibili ai fini delle imposte dirette e dell'IVA, attività ripresa nel corso del 2021, dopo essere rimasta in gran parte sospesa nel 2020. A tal fine, anche in linea con gli obiettivi del PNRR, saranno aumentate le comunicazioni per la promozione della *compliance* (cd. lettere di *compliance*) e, in particolare, quelle dirette a favorire l'emersione delle basi imponibili ai fini delle imposte dirette e dell'IVA, incrementando il personale dedicato a tali attività e puntando in particolare sul potenziamento delle infrastrutture tecnologiche, sull'interoperabilità delle banche dati, nonché sul miglioramento degli algoritmi di selezione in modo ridurre i casi di "falsi positivi". Per la predisposizione di tali comunicazioni saranno utilizzate le basi dati alimentate dai flussi informativi derivanti dallo scambio automatico di informazioni previsto dalle Direttive europee e dagli Accordi internazionali, e da quelli derivanti dalla fatturazione elettronica generalizzata, integrati con quelli generati dalla trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni verso i consumatori finali;
- 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 della gestione 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, come la sospensione delle comunicazioni trimestrali per i soggetti coinvolti in operazioni transfrontaliere a partire dal 2022;
- miglioramento della qualità dei controlli effettuati dall'Amministrazione finanziaria. In tale ottica, saranno realizzate selezioni più mirate dei contribuenti a maggiore rischio di evasione, rese possibili dall'applicazione di strumenti di *data analysis* più avanzati, quali il massiccio sfruttamento dei *big data*, e dall'interoperabilità delle banche dati, favorita dalla pseudonimizzazione delle informazioni. Inoltre sarà ottimizzato l'utilizzo dei dati derivanti

dallo scambio automatico di informazioni, anche nell'ambito della cooperazione internazionale, aumentando il ricorso agli strumenti di cooperazione esistenti, 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;
- graduale ripresa della notifica degli atti del controllo (accertamenti, atti di contestazione o di irrogazione delle sanzioni e atti di recupero dei crediti di imposta), in relazione ai quali era stata prevista, a conclusione dell'attività istruttoria svolta dalle strutture operative, la notifica nel 2021;
- 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 2021-2023 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, alle azioni di contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, l'azione di vigilanza continuerà a perseguire il fine concreto del contrasto agli illeciti sostanziali, che minano le tutele fondamentali dei lavoratori nonché il rapporto di leale concorrenza tra imprese quale motore dello sviluppo del Paese.

Come già ricordato, dal 1° gennaio 2017 l'attività di vigilanza sui luoghi di lavoro è affidata all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, Agenzia con personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia organizzativa e contabile, posta sotto la vigilanza del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali che, con apposita convenzione stipulata con il Direttore dell'Agenzia, ne definisce gli obiettivi (art. 2, comma 1, Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149) e ne monitora periodicamente la corretta gestione delle risorse finanziarie (art. 1, comma 3, Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149).

Tutto ciò premesso, la *mission* dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, illustrata anche nel Piano della performance 2020-2022 mediante la definizione degli obiettivi strategici ed operativi, si estrinseca nel realizzare una più efficiente ed efficace azione di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale anche attraverso azioni concrete quali ad esempio: garantire un'adeguata presenza sul territorio del personale ispettivo, indirizzare i controlli sui settori e i fenomeni a maggior rischio di irregolarità, attuare campagne ispettive, c.d. "speciali" o "straordinarie", finalizzate a contrastare fenomeni di particolare allarme socio-economico. L'Agenzia deve, quindi, coordinare, sulla base delle direttive emanate dal Ministro del lavoro, delle linee di intervento condivise nella Commissione centrale di coordinamento della vigilanza di cui all'art. 3 del D.Lgs. n. 124/2004, presieduta dal medesimo Ministro, nonché nella Commissione centrale di programmazione dell'attività di vigilanza istituita con protocolli d'intesa del 2017 tra INL, INPS ed INAIL, ed in adempimento della Convenzione triennale con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'azione di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria; a tal fine l'INL definisce tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento e detta le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello proveniente da INPS e INAIL.

In questo modo si garantisce l'uniformità nell'applicazione delle normative e nei comportamenti ispettivi. Ai sensi dell'art. 11, comma 5, del decreto istitutivo (Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149), l'attività di coordinamento si realizza anche attraverso la condivisione dei dati di INPS, INAIL e dell'Agenzia delle entrate, nonché l'implementazione dei sistemi informativi a supporto dell'attività di vigilanza, in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni nello svolgimento della vigilanza stessa ed orientare le ispezioni verso i fenomeni

più significativi, potenziando le capacità di controllo dell'insieme degli organi di vigilanza, in una prospettiva di razionalizzazione delle procedure amministrative e di riduzione dei costi.

Per il 2021, gli obiettivi fissati dall'INL nel documento di programmazione annuale dell'attività di vigilanza si incentrano, oltre che nella costante garanzia dell'essenziale matrice di controllo e di presidio del territorio, sulla modulazione delle priorità e modalità d'intervento in aderenza all'evolvere del quadro di situazione ed in chiave di ottimizzazione delle risorse, privilegiando azioni mirate che possano risultare qualitativamente più remunerative sotto il profilo sia della rilevanza delle fenomenologie emergenti che dell'ampiezza del bacino d'utenza "tutelato". Ne consegue che l'attenzione ispettiva dell'INL sarà rivolta come sempre all'effettiva tutela dei diritti sostanziali dei lavoratori e delle condizioni di lavoro, a garanzia della corretta instaurazione e del regolare svolgimento dei rapporti di lavoro, anche con lo svolgimento della funzione di informazione e promozione della "cultura della legalità", coniugata all'effettuazione di azioni di vigilanza mirate in via prioritaria al contrasto dei fenomeni illeciti di particolare disvalore sociale, quali l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo, il ricorso al lavoro nero, le diverse forme di interposizione illecita e l'indebita fruizione degli ammortizzatori sociali.

Per quanto concerne, invece, l'attività di vigilanza documentale dell'INPS, nel corso del 2021 l'attività è stata riproposta a pieno regime: al 31 luglio 2021 gli importi accertati corrispondono ad un totale di 223.894.551 euro, pari all'82,15% dell'obiettivo annuale. Le linee d'azione prevedono sia un approfondimento ed estensione ad altri settori della funzione classica di vigilanza documentale, sia l'utilizzo di strumenti di carattere innovativo, quali ad esempio: i) comunicazioni di "nudging" o di richiamo alla "compliance" su violazioni normative ricorrenti in materia contributiva; ii) elaborazione di indicatori di rischio in materia di ammortizzatori sociali COVID volti a supportare l'azione ispettiva in tale ambito; iii) costruzione di un sistema di valutazione, in collaborazione con altri enti, dell'affidabilità contributiva dei soggetti economici volto ad individuare fenomeni di probabile lavoro cd. "nero" o "grigio".

Per l'anno 2021 l'attività di vigilanza in materia assicurativa, anche con riferimento a quella amministrativa, sarà svolta dall'INAIL in linea con gli obiettivi strategici per l'incremento delle azioni per la lotta all'evasione ed elusione dei premi, nonché al contrasto dei fenomeni del lavoro nero e irregolare, con particolare attenzione alla verifica del rischio assicurato attraverso l'individuazione di aree che presumibilmente presentano ampi margini di irregolarità sulla corrispondenza del rischio denunciato con l'attività effettivamente svolta.

Gli accertamenti saranno rivolti nei confronti delle aziende che svolgono un'attività non coerente con quella denunciata all'INAIL, al fine di regolarizzare le posizioni assicurative e garantire l'esatta ed uniforme applicazione delle Tariffe dei premi sul territorio nazionale, con l'effetto di ripristinare condizioni di equa concorrenza nel mercato del lavoro.

Gli ambiti di intervento sono analizzati attraverso l'uso degli strumenti di Intelligence, con le aggregazioni dei dati e delle informazioni provenienti dalle banche dati interne ed esterne.