

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. LVII

n. 5-bis

ALLEGATO III

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

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

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(GENTILONI SILVERI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 23 settembre 2017
—————

**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

1) MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA E COORDINAMENTO CON LE PROCEDURE DI BILANCIO	3
2) I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA	5
3) <i>TAX COMPLIANCE</i>	10
4) LA VALUTAZIONE DELLE MAGGIORI ENTRATE DA DESTINARE AL FONDO PER LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE	13
5) INDIRIZZI SULLE STRATEGIE PER IL CONTRASTO DELL'EVASIONE	14

1) 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 2017, 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 evidenzia i risultati del recupero di gettito fiscale e contributivo.¹

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.

La Relazione 2017 elaborata dalla Commissione contiene numerose novità, in termini di valutazioni e approfondimenti del fenomeno dell'evasione e di illustrazione delle azioni di contrasto e dei risultati che hanno prodotto. Le innovazioni sulla stima dell'evasione, presentate nella Relazione 2017, riguardano tra l'altro: i) la stima del *tax gap* dei tributi sulle locazioni e ii) la stima del *tax gap* del canone RAI. L'ampliamento dello spettro dei tributi considerati ha

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.

consentito di elevare al 76% la quota di entrate teoricamente soggette a evasione per le quali è stato valutato il *tax gap*.

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 (c.d. *effetto diretto*), sia a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, ovvero alla *tax compliance* (c.d. *effetto indiretto*).

Per quanto concerne il primo effetto, il Paragrafo 2 di questo Rapporto mostra i principali risultati dell'attività di contrasto e prevenzione (si rimanda 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. Questa metodologia, che si basa su una prassi consolidata e condivisa a livello internazionale, è stata applicata per stimare con diversi metodi il *tax gap* dell'IVA, dell'IRAP, dell'IRES, dell'IRPEF (distinguendo tra lavoratori autonomi, imprese e lavoratori dipendenti irregolari), dell'IMU sui fabbricati diversi dall'abitazione principale, della cedolare secca sulle locazioni, del canone RAI, 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 2015, così da incorporare le più recenti elaborazioni dei Conti nazionali che saranno diffuse a breve dall'Istat.

Il Paragrafo 3 sintetizza, quindi, i principali contenuti della Relazione per la 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.

2) I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA

L'Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2016-2018 ha indicato le strategie per il miglioramento dell'azione delle Agenzie fiscali e per la riduzione del *tax gap*. In tale documento la "prevenzione" ha assunto una valenza strategica, pari a quella attribuito alle attività di "contrasto" dei fenomeni elusivi ed evasivi. Le principali novità di questo approccio riguardano:

- la rinnovata attenzione alla *tax compliance* e la valorizzazione dell'area dei servizi al contribuente;
- il rafforzamento dell'attività di prevenzione ai fini del miglioramento dell'adempimento spontaneo;
- la realizzazione di un sistema incentivante per le Agenzie fiscali che tiene conto delle prescrizioni contenute nel Decreto legislativo n. 157/2015.

In linea con tali indirizzi, nel 2016 le Agenzie fiscali hanno indirizzato la propria attività a migliorare il rapporto con il contribuente, nella consapevolezza che un diverso modello relazionale tra Amministrazione fiscale e cittadini possa favorire una maggiore *compliance* e assicurare il conseguimento di risultati significativi nel recupero del *tax gap*. In questa direzione è stata orientata l'attività delle Agenzie fiscali, accentuando l'importanza della prevenzione e dei servizi ai contribuenti, ma anche perseguendo il contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale. In particolare si è inteso contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti migliorando l'efficacia dei controlli anche mediante l'utilizzo delle informazioni contenute nelle banche dati e lo sviluppo di tecniche avanzate di analisi dei rischi. L'Agenzia delle entrate, in particolare, nel 2016 è stata impegnata nella gestione delle istanze di collaborazione volontaria, che hanno generato l'emersione di basi imponibili e di un gettito particolarmente significativo nel 2016.

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.

TABELLA 2.1: SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE		
Agenzia delle entrate	Cambiamento di verso	Invio di oltre 268 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.
	Voluntary disclosure	Le domande di adesione pervenute all'Agenzia sono state oltre 129 mila
	Riscossione complessiva da attività di controllo	19 miliardi di euro (di cui 10,5 miliardi derivanti dall'attività di accertamento e di controllo formale, 8 miliardi di somme riscosse a seguito dell'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni e 0,5 miliardi di somme derivanti da versamenti spontanei)
Agenzia delle dogane e dei monopoli	Maggiori diritti accertati	1,7 miliardi di euro, di cui 0,9 sono relativi all'IVA intra e 0,3 alle accise
	Contraffazione	11,1 milioni di euro di valore accertato
Guardia di Finanza	Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte	14.115
	Soggetti denunciati per reati tributari	11.103
	Verifiche e controlli fiscali	94.016
	Valori sequestrati (€)	781.387.725
	IVA evasa scoperta (€)	5.471 milioni di euro
	Casi di fiscalità internazionale scoperti	1.663

Sul fronte del contrasto all'evasione fiscale, l'attività dell'**Agenzia delle entrate** ha reso possibile nel corso del 2016 il **recupero di somme evase pari a 19 miliardi di euro**, 4,8 miliardi derivano dalla riscossione coattiva, 13,7 dai versamenti diretti e 461 milioni dalle iniziative relative all'attività di promozione alla *compliance*. Si tratta di un risultato positivo, con un **incremento del 28% rispetto al 2015, che a sua volta rappresentava il picco nell'ultimo decennio**.

Sul fronte della prevenzione, nel 2016 sono state inviate oltre 268 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 passato². Inoltre, sono state inviate 156 mila lettere ad altrettanti cittadini che non avevano presentato la dichiarazione dei redditi: quasi la metà hanno potuto rimediare agli errori prima della scadenza dei termini. Un'ulteriore conferma dell'efficacia di questo nuovo approccio emerge dai dati sulle comunicazioni inviate nel 2016 in caso di dichiarazione IVA omessa o incompleta: il 72% dei contribuenti cui è stata inviata la comunicazione, oltre 43 mila, ha corretto la propria posizione.

Nel 2016 è proseguita l'attività collegata alla procedura di collaborazione volontaria introdotta dalla Legge 15 dicembre 2014, n. 186 che ha consentito ai contribuenti di definire la propria posizione fiscale pregressa con una modalità informata ai principi della spontaneità, della completezza e della veridicità e, quindi, strumentale alla futura *compliance* da parte di coloro ai quali era destinata. Per sanare le violazioni dichiarative sino al 30 settembre 2014 ai fini reddituali, dell'imposta sul valore aggiunto, dei contributi, del monitoraggio fiscale, la Legge n. 186 ha previsto due tipi di procedura di collaborazione volontaria: una "internazionale" ed una "nazionale". Delle oltre 129 mila istanze pervenute, 127.383 sono riferibili alla c.d.

² Con queste comunicazioni non solo si sollecitano i contribuenti a dichiarare ed a versare tempestivamente il dovuto nelle casse dello Stato, ma soprattutto si evita di "tenere nel cassetto" un debito dei cittadini che si trasformerebbe, in futuro, in un accertamento più oneroso.

collaborazione volontaria internazionale, circa 1.500 alla c.d. collaborazione nazionale e circa 800 si riferiscono alla contestuale emersione di evasione internazionale e nazionale tramite società trust o fondazioni ubicate in paradisi fiscali. Il valore complessivo degli investimenti e delle attività estere di natura finanziaria, oggetto della procedura di emersione, ammonta a circa 61,7 miliardi di euro.

L'attività dell'**Agenzia delle dogane e dei monopoli** si è sviluppata nel rispetto delle linee per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2016-2018 ed è stata caratterizzata da un incisivo orientamento alla semplificazione delle procedure, in linea con le disposizioni contenute nel Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 157 nonché nel nuovo Codice doganale dell'Unione, applicato a partire dal 1° maggio 2016. Insieme a una riduzione della invasività dei controlli e a un incremento del livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria e degli illeciti extratributari, è stato perseguito l'obiettivo di favorire la qualità dei servizi resi e la *tax compliance* nel rapporto con i contribuenti/utenti, nonché la competitività delle imprese italiane e l'attrattività in Italia per le imprese estere.

Nel corso del 2016, l'Agenzia, nella sua funzione di amministrazione doganale, ha esercitato, a garanzia della piena osservanza della normativa unionale e nazionale, attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali, riscuotendo circa 14 miliardi di euro (IVA e dazi). Inoltre, attraverso le attività di verifica e di controllo sugli scambi, sulla produzione e sul consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa, l'Agenzia ha riscosso circa 34 miliardi di euro.

Nel comparto del gioco pubblico, l'Agenzia verifica costantemente gli adempimenti cui sono tenuti i concessionari e tutti gli operatori del settore: esercitando una mirata azione di contrasto alle pratiche illegali ha assicurato nel 2016 la riscossione di 10,5 miliardi di euro.

Il contrasto all'evasione fiscale, alle frodi e all'economia sommersa ha continuato a rappresentare l'obiettivo prioritario della **Guardia di Finanza** anche nel 2016. Quest'obiettivo è stato perseguito mediante un'azione coordinata, articolata sull'esecuzione di indagini di polizia giudiziaria, su delega della Magistratura, e di controlli e verifiche fiscali svolti nel quadro di Piani Operativi pianificati a livello centrale ed eseguiti nelle diverse aree del Paese, tenendo conto anche delle dinamiche economiche in ambito locale.

Al 31 dicembre 2016, su 999.536 interventi di polizia economico-finanziaria finalizzati al contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali, la Guardia di Finanza ha effettuato 94.016 verifiche e controlli fiscali nei confronti di soggetti preventivamente selezionati per l'esistenza di elementi indicativi di un forte rischio di evasione.

Inoltre, nello stesso anno, su un totale di 58.902 indagini svolte dalla Guardia di Finanza su tutto il territorio nazionale sono state concluse 14.115 indagini di polizia giudiziaria a contrasto di reati tributari, di quelli in materia di gioco e scommesse, accise e lavoro sommerso, e dei reati di contrabbando. Sono stati complessivamente denunciati 11.303 soggetti e accertati 11.577 reati tributari.

Per quanto attiene al contrasto dell'evasione contributiva, l'azione di indirizzo, coordinamento e impulso ha privilegiato in particolare il contrasto all'illegalità nel lavoro, con particolare attenzione al lavoro "nero". La Tabella 2.2 riepiloga le principali attività e i risultati ottenuti nell'ambito della prevenzione e del contrasto dell'evasione contributiva dal Ministero del lavoro, dall'INPS e dall'INAIL.

TABELLA 2.2: SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE		
Ministero del Lavoro	Azione ispettiva	132.942 verifiche ispettive che hanno accertato 88.865 lavoratori irregolari di cui 43.048 risultati completamente "in nero"
INPS	Attività di vigilanza numero ispezioni	28.818
	Totale accertato contributivo (€)	918 milioni
	Lavoratori in nero	14.051
	Lavoratori irregolari	39.372
	Accertato da Verifica Amministrativa (€)	333,9 milioni
	Risparmi in termini di mancati pagamenti per prestazioni (€)	150,7 milioni
INAIL	Attività di vigilanza	Ispezionate 20.876 aziende, riscontrando 18.284 aziende irregolari, pari all'87,58% del totale. Sul totale di 57.790 lavoratori irregolari, 5.007 sono stati riscontrati "in nero" e sono stati accertati premi per complessivi 74.907.678 euro

Sul fronte del contrasto all'evasione contributiva, a seguito della Legge 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 il preciso scopo di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

La definizione degli obiettivi strategici ed operativi dell'INL è prevista dal Piano della performance 2017-2019 ed è finalizzata al conseguimento dei risultati connessi alla missione istituzionale secondo l'articolazione organizzativa dell'Agenzia. La *mission* insita in tale Piano tende a promuovere la piena realizzazione della struttura organizzativa delineata dagli atti istitutivi, la modernizzazione dell'amministrazione e una sempre maggiore sinergia tra le strutture interne, con il consolidamento dell'innovazione già avviata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito di molteplici processi, ora di competenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro, stimolando una cultura dell'efficienza e del miglioramento continuo.

Dalla rilevazione annuale dei risultati dell'azione ispettiva svolta soltanto dall'INAIL (unitamente ai militari dei Nuclei ispettorato del lavoro in servizio presso i suddetti uffici) emerge che, in occasione delle 132.942 verifiche ispettive definite nel corso dell'anno in questione (a fronte di un numero di aziende ispezionate pari a 141.920), **sono stati individuati 88.865 lavoratori irregolari (a fronte di 78.298 risultati irregolari nel 2015, con un conseguente incremento del 13,5%), di cui 43.048 risultati completamente "in nero" (con un lieve incremento rispetto ai 41.570 lavoratori "in nero" nel 2015: +3,6%)**. La manodopera occupata "in nero" rappresenta oltre il 48% dei lavoratori irregolari, a conferma 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.

L'azione di contrasto all'evasione contributiva attuata dall'**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)** si ha previsto una duplice attività: a) l'attività preventiva di verifica amministrativa, ovvero di vigilanza documentale, finalizzata a verificare la regolarità contributiva dei soggetti e delle aziende al fine di rilevare violazioni sostanziali di maggiore rilevanza in termini economici; b) l'attività di vigilanza ispettiva, finalizzata ad accertare, sulla base di una forte attività di *intelligence* nonché su segnalazioni derivanti dall'attività di verifica, fenomeni di evasione/elusione contributiva.

Per quanto riguarda l'attività di vigilanza ispettiva, per l'anno 2016, le somme accertate a consuntivo (riferite ai soli contributi da vigilanza ispettiva) risultano pari a **918 milioni di euro**; con l'attività preventiva di vigilanza documentale, nell'anno 2016 sono state accertate irregolarità di natura contributiva pari complessivamente a **333,9 milioni di euro**, con un incremento di oltre il 100,5% rispetto all'anno precedente. A questi accertamenti si aggiunge, inoltre, il risparmio stimato in **403,7 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).

Al fine di rafforzare e razionalizzare l'attività di controllo finalizzata al contrasto dei fenomeni dell'evasione/elusione contributiva e del lavoro sommerso, l'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL) ha realizzato un sistema di "Business Intelligence" che prevede sistematiche analisi e studi approfonditi, svolti a livello centrale, attraverso cui vengono selezionate le aziende potenzialmente a rischio di evasione/elusione e/o di impiego di manodopera irregolare/"in nero", meritevoli di attenzione in rapporto a diversi fattori (confronto dati INAIL con quelli presenti nelle banche delle altre Amministrazioni, incidenza infortuni, ecc.) per restituire legalità al lavoro e preservando, per quanto possibile, anche equità e competitività alle aziende che operano nel territorio italiano.

Sono state ispezionate 20.876 aziende e 18.284 sono risultate irregolari, con una percentuale sul totale delle ispezionate pari all'87,58%. Sul totale di 57.790 lavoratori irregolari, 5.007 sono stati riscontrati "in nero" e a seguito della liquidazione dei verbali ispettivi INAIL, sono stati accertati premi per complessivi **75 milioni di euro**.

3) TAX COMPLIANCE

Al fine di stimare le maggiori entrate derivanti dal miglioramento della *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. Nel dettaglio, l'andamento dell'adempimento spontaneo correlato alla correttezza dei comportamenti dichiarativi dei contribuenti è dato dalla variazione delle mancate entrate fiscali 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, considerando l'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 fiscale 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 è riconducibile all'idea che una stima robusta dell'evasione fiscale e contributiva sia possibile attraverso una quantificazione del *gap* effettuata utilizzando una metodologia *top down*³.

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

³ 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 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*).

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'IVA, l'IRAP, l'IRES, l'IRPEF, distinguendo tra lavoratori autonomi, imprese e lavoratori dipendenti irregolari, l'IMU sui fabbricati diversi dall'abitazione principale, la cedolare secca sulle locazioni e il canone RAI.

Per quanto concerne, invece, l'evasione contributiva, si fornisce una stima dell'ammontare dei contributi evasi sia da parte dei datori di lavoro sia da parte dei lavoratori dipendenti. Tale stima viene effettuata a partire dai dati di Contabilità nazionale relativi al numero di lavoratori dipendenti irregolari (in termini di occupati e posizioni) e le ore da essi lavorate; a partire dalla misura delle retribuzioni relative al lavoro irregolare è possibile definire un intervallo di possibili stime dell'ammontare di evasione contributiva che riguarda sia la parte a carico del datore di lavoro, che entra nel costo del lavoro, sia la parte a carico del lavoratore, inclusa nelle retribuzioni lorde per i lavoratori regolari.

La stima del *tax gap* riguarda circa il 76% 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 fiscale e contributiva sono sinteticamente riportati nelle Tabelle 3.1 e 3.2.

La Tabella 3.1 mostra che, in media, per il triennio 2012 - 2014, il *gap* complessivo è pari a circa 107,7 miliardi di euro, di cui 97 miliardi di mancate entrate tributarie e 10,7 miliardi di mancate entrate contributive. Dal 2012 al 2014 l'incremento delle mancate entrate tributarie risulta pari a 4,6 miliardi di euro, mentre la dinamica del *gap* riguardante le entrate contributive registra un leggero aumento (735 milioni di euro)⁴.

La Tabella 3.2 riporta la propensione al *gap* relativa alle entrate tributarie, in media pari al 23,5%. Considerando esclusivamente l'IRPEF per il lavoro autonomo e impresa, l'IRES, l'IVA e l'IRAP, la propensione media al *gap* risulta sensibilmente più elevata e pari al 34,3%. Si osserva, in particolare, una propensione media al *gap* IRPEF pari al 66,6% per i lavoratori autonomi e le imprese. In generale, con la sola eccezione dell'IVA e della cedolare secca, nel 2014 la propensione al *gap* aumenta rispetto al 2012 per tutte le tipologie di imposta considerate.

Nel 2015 il *tax gap* relativo alle voci considerate tende a diminuire rispetto ai valori stimati per il 2014, con la sola eccezione del canone RAI. Escludendo l'IRPEF sul lavoro dipendente irregolare, l'ammontare di imposte e contributi evasi passa da 105,6 miliardi a 101,1 miliardi, con una riduzione di 4,5 miliardi di euro (pari al 4,2%), di cui 3,9 miliardi circa per le entrate tributarie e 600 milioni per le entrate contributive; inoltre, il *tax gap* scende dal 33,5% al 32,9% (Tabella 3.2). In particolare, una riduzione del *tax gap* IVA di quasi 1,5 miliardi di euro, e del *tax gap* IRAP di 2,2 miliardi di euro. La propensione al *gap* si riduce sensibilmente per l'IRES (-1,6 punti percentuali), per l'IVA (-1,2 punti percentuali) e per l'IRAP (-0,8 punti percentuali).

⁴ Date le caratteristiche delle metodologie utilizzate, piccole variazioni da un anno all'altro vanno interpretate con grande cautela, in quanto potrebbero essere dovute ad approssimazioni di carattere statistico.

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

Tipologia di imposta	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Differenza	Media
							2015-14	2012-14**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	N.D.	3.949	3.887	3.975	5.149	N.D.	N.D.	4.337
IRPEF lavoro autonomo e impresa	29.292	31.470	29.453	30.894	31.659	31.611	-48	30.669
IRES	8.784	10.396	9.958	10.956	10.375	10.299	-76	10.430
IVA	33.658	36.339	36.193	34.944	36.238	34.771	-1.467	35.792
IRAP	8.254	8.863	8.524	8.486	8.420	6.181	-2.239	8.477
LOCAZIONI	2.306	2.380	1.935	1.283	1.397	1.333	-64	1.539
CANONE RAI	755	765	887	942	977	1.008	31	935
IMU	N.D.	N.D.	3.970	5.249	5.225	5.195	-30	4.815
Totale entrate tributarie	N.D.	N.D.	94.807	96.729	99.439	N.D.	N.D.	96.992
Totale entrate tributarie al netto del lavoro dipendente	N.D.	N.D.	90.920	92.754	94.290	90.398	-3.892	92.655
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	N.D.	2.438	2.478	2.376	2.602	2.485	-117	2.485
Entrate contributive carico datore di lavoro	N.D.	8.016	8.077	7.906	8.688	8.224	-464	8.224
Totale entrate contributive	N.D.	10.454	10.555	10.282	11.290	10.709	-581	10.709
Totale entrate tributarie e contributive	N.D.	N.D.	105.362	107.011	110.729	N.D.	N.D.	107.701

* Le stime relative al 2015 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati più recenti sull'economia non osservata da parte dell'Istat.

** La media è calcolata solo per il triennio in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.

TABELLA 3.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA

Propensione al gap nell'imposta	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Differenza	Media
							punti percentuali 2015-14	2012-14**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)***	N.D.	3,0%	2,9%	3,0%	3,8%	N.D.	N.D.	3,2%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	61,4%	63,4%	65,1%	67,0%	67,6%	67,2%	-0,4	66,6%
IRES	24,1%	26,7%	28,8%	31,5%	29,3%	27,7%	-1,6	29,9%
IVA	26,3%	27,7%	27,6%	27,2%	27,6%	26,4%	-1,2	27,5%
IRAP	21,0%	22,1%	21,9%	22,7%	22,9%	22,1%	-0,8	22,5%
LOCAZIONI	25,3%	26,5%	21,4%	14,4%	15,6%	15,3%	-0,3	17,2%
CANONE RAI	30,4%	30,3%	33,1%	34,4%	35,6%	36,6%	1,0	34,4%
IMU	N.D.	N.D.	21,2%	27,4%	27,3%	26,9%	-0,4	25,3%
Totale al netto del lavoro dipendente	N.D.	N.D.	32,4%	33,4%	33,5%	32,9%	-0,6	33,1%
Totale	N.D.	N.D.	23,0%	23,5%	23,9%	N.D.	N.D.	23,5%

* Le stime relative al 2015 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati più recenti sull'economia non osservata da parte dell'Istat.

** La media è calcolata solo per il triennio in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.

*** 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 dell'evasione sui lavoratori irregolari)

4) 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 in attuazione dell'articolo 1, comma 434, primo e secondo periodo, della Legge di Stabilità 2014, cui si rinvia.

Tale valutazione è stata effettuata, nel rispetto della normativa vigente, sia confrontando gli incassi dell'anno 2017 con le previsioni iscritte in bilancio per l'esercizio in corso, sia confrontando gli incassi attesi per l'anno 2017 con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente. Da tali confronti sono emerse maggiori entrate pari rispettivamente a 2.620 milioni di euro e a 450 milioni di euro.

L'ammontare di risorse da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale è valutato, per ragioni prudenziali, al minore dei predetti importi (circa 450 milioni di euro). Tuttavia, soltanto una parte di queste risorse può essere considerata permanente.

Pertanto in sede di predisposizione del disegno di Legge di Bilancio 2018, limitatamente al 2018, saranno iscritti 370 milioni di euro nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel predetto Fondo.

5) INDIRIZZI SULLE STRATEGIE PER IL CONTRASTO DELL'EVASIONE

Con l'attuazione della Delega fiscale per un fisco trasparente, equo e orientato alla crescita (Legge 11 marzo 2014, n. 23) è stata profondamente ripensata la strategia di contrasto all'evasione.

L'obiettivo strategico e trasversale della Delega fiscale è il miglioramento dei rapporti con i contribuenti mediante una maggiore certezza normativa, la semplificazione sistematica dei regimi fiscali, la riduzione degli adempimenti e il miglioramento delle garanzie procedurali. In generale, questo "cambiamento di verso" ha inteso potenziare e valorizzare il confronto preventivo tra fisco e contribuente, con l'intento di migliorare l'adempimento spontaneo, rispetto alla tradizionale attività di controllo e accertamento *ex post*.

In linea con le raccomandazioni formulate da FMI ed OCSE contenute nei rapporti sullo stato dell'amministrazione fiscale italiana presentati alle Commissioni Finanze di Camera e Senato nel luglio 2016, acquista valenza sempre più strategica l'esigenza di intervenire nel contesto di trasformazione della macchina fiscale intrapreso negli ultimi anni, assicurando alle Agenzie fiscali una maggiore autonomia (con riguardo alle procedure di bilancio e all'assunzione e incentivazione del personale), rafforzando le funzioni governative di supervisione e vigilanza strategica sul loro operato. L'importanza di questo cambiamento di approccio è stata da ultimo sottolineata nell'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2017-2019, emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze nel novembre 2016.

Con l'intento di assicurare il coordinamento e la supervisione delle attività svolte e il raggiungimento degli obiettivi di politica fiscale, l'Atto di indirizzo ha previsto, in primo luogo, che il Ministro dell'economia e delle finanze istituisca un Tavolo permanente cui partecipano anche il Vice ministro con delega alle finanze e tutte le componenti dell'Amministrazione. Nel marzo 2017 si è, quindi, riunito per la prima volta il Tavolo permanente, concentrando la propria azione sulle misure da mettere in campo per ridurre le aree di occultamento di reddito imponibile, con particolare attenzione all'evasione dell'imposta sul valore aggiunto e all'evasione di altre imposte come IRES e IRPEF.

In linea con i più generali indirizzi di politica fiscale, l'Atto di indirizzo pone inoltre particolare attenzione alla necessità di ridurre il *tax gap* e di promuovere le attività in grado di stimolare l'emersione spontanea delle basi imponibili. In questa direzione vanno inquadrati le iniziative finalizzate a rafforzare il rapporto fiduciario con i contribuenti più "affidabili" nell'assolvimento degli obblighi fiscali, puntando sulla facilitazione degli adempimenti tributari e sul miglioramento dei servizi erogati, per favorire una maggiore competitività delle imprese italiane e per attrarre gli investimenti di imprese estere che intendono localizzarsi in Italia.

Le indicazioni programmatiche contenute nell'Atto di Indirizzo sono state tradotte nelle Convenzioni 2017-2019 tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le Agenzie fiscali e le Agenzie fiscali. Il processo di revisione, avviato nel 2016, mira, da un lato, ad assicurare una maggiore flessibilità nell'esercizio delle rispettive attività, in linea con il consolidato modello *Principal-Agent*, e, dall'altro lato, persegue l'obiettivo prioritario di rafforzare il rapporto fiduciario con i contribuenti, anche attraverso il potenziamento delle modalità di dialogo preventivo utili a prevenire e/o correggere eventuali errori nella compilazione delle

dichiarazioni. Nel contempo si punta a ridurre l'invasività dei controlli verso i soggetti considerati a basso rischio e a rafforzarne l'efficacia nei confronti di coloro che volontariamente si sottraggono all'adempimento degli obblighi tributari.

Box 5.1 Le tre aree strategiche delle Convenzioni per il triennio 2017-2019

La **Convenzione con l'Agenzia delle Entrate** pone, in particolare, l'accento su tre importanti aree strategiche di intervento.

La prima Area Strategica, alla quale viene attribuita particolare rilevanza, è infatti quella relativa ai Servizi, i cui obiettivi mirano alla semplificazione e al rafforzamento dell'efficacia e dell'equità del sistema fiscale. Il *focus* di tale Area è sulla qualità dei servizi offerti ai contribuenti - da intendersi essenzialmente in termini di tempestività e capacità di facilitare gli adempimenti degli obblighi tributari - e sulla stretta connessione che sussiste tra questa e l'aumento della *compliance* volontaria.

La seconda Area Strategica del Piano, denominata Prevenzione, mira invece a promuovere l'adempimento degli obblighi tributari e aumentare la *tax compliance* mediante un dialogo trasparente con i contribuenti, i quali sono messi in condizione di prevenire possibili errori od omissioni ovvero di correggere quelli contenuti nelle dichiarazioni già presentate. Si coglie, in questa prospettiva, la volontà di ripensare il ruolo del controllo, non meramente successivo, ma preventivo, concomitante e cooperativo e, comunque, finalizzato a migliorare il rapporto di fiducia tra contribuenti e amministrazione fiscale.

La terza Area di intervento, quella del contrasto, se da un lato si pone in continuità con il Piano 2016, dall'altro introduce il riferimento al legame stringente che sussiste tra l'attività di contrasto dell'evasione e la sua finalità: la riduzione del *tax gap*, con particolare riguardo al settore IVA, come prospettiva principale e strutturale della politica fiscale. Essa prevede linee di attività rivolte verso i contribuenti meno collaborativi e trasparenti o, comunque, ritenuti maggiormente a rischio.

Anche la **Convenzione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli** pone particolare enfasi sulle azioni dirette a facilitare gli adempimenti tributari e a migliorare la *compliance* volontaria dei contribuenti e degli operatori economici. Nel contempo, esso introduce nuove linee di attività volte a contrastare l'evasione e gli illeciti extra tributari. La prima Area Strategica di intervento, denominata *Semplificazione dei rapporti con gli utenti e compliance*, punta ad implementare il ricorso alla digitalizzazione e alla parallela semplificazione delle procedure e dei processi - ampliando i controlli *on-line* - e a sviluppare ulteriormente le procedure di certificazione dell'affidabilità, quali l'AEO (*Authorized Economic Operator*). Contestualmente, per favorire la conoscenza della normativa dell'Unione europea e nazionale, rafforza le iniziative di confronto e collaborazione con le diverse categorie di contribuenti-utenti; inoltre contempla attività volte alla valorizzazione delle procedure innovative introdotte in aderenza all'Agenda Digitale Europea, alla semplificazione amministrativa e all'ulteriore sviluppo della telematizzazione nel settore dei giochi ed dei tabacchi lavorati, con particolare riferimento alla razionalizzazione della rete territoriale della raccolta del gioco.

La seconda Area strategica, denominata *Prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria e degli illeciti extra tributari*, declinata in continuità con la precedente Convenzione, introduce nuovi indicatori che tengono conto di talune priorità - evidenziate in particolare nell'Atto di indirizzo - quali, ad esempio, la necessità di garantire un tasso di copertura dei controlli, tributari ed extra tributari, che sia congruo rispetto alle diverse categorie di contribuenti e soggetti operanti nei settori di competenza dell'Agenzia. Di interesse anche le attività in tema di sviluppo dell'analisi automatizzata del rischio - la cui efficacia viene misurata attraverso il tasso di positività dei relativi controlli - finalizzata, da un lato, all'individuazione dei comportamenti fraudolenti che provocano danno all'erario e generano distorsioni alla libera concorrenza e, dall'altro, a ridurre l'invasività dei controlli.

Per quanto riguarda il comparto dei giochi, l'Agenzia continuerà l'adeguamento tecnologico dei sistemi di sicurezza e il rafforzamento delle attività di controllo, finalizzate a prevenire e reprimere in particolare il gioco illegale e quello minorile.

Le Convenzioni 2017-2019 introducono inoltre alcuni elementi di innovazione destinati a svilupparsi compiutamente nei prossimi esercizi. A tal riguardo, si segnalano in particolare l'introduzione di una stima degli effetti e degli impatti delle attività programmate, sia sul bilancio dello Stato sia sul *tax gap*.

Queste innovazioni incideranno sul miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia complessiva dell'Amministrazione fiscale.

Nella direzione di ridurre il *tax gap* si devono inquadrare alcuni dei principali e recenti interventi già adottati dal Governo, come le nuove procedure introdotte in tema di compensazioni, o altre misure in corso di adozione con la prossima legge di Bilancio.

Una delle esigenze prioritarie è quella di intensificare il processo di digitalizzazione del Paese e di recupero di gettito, con l'estensione della fatturazione elettronica⁵. L'Italia ha già avviato da alcuni anni un percorso di progressiva digitalizzazione, di cui la fatturazione elettronica è parte rilevante.

La fatturazione elettronica è infatti uno strumento che offre notevoli opportunità, con ricadute in molteplici ambiti, di grande rilievo sia per la PA sia per le imprese. La misura che ha dato maggiore impulso all'impiego della fatturazione elettronica è stata sicuramente l'obbligo di fatturazione elettronica per chi effettua operazioni commerciali nei confronti della Pubblica amministrazione, introdotto in Italia a partire dal 2014 per le Amministrazioni centrali (articolo 1, commi da 209 a 214 e successive modifiche della Legge 24 dicembre 2007, n. 244) ed esteso alle Amministrazioni locali dal 2015.

L'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti della Pubblica amministrazione ha rappresentato il primo fondamentale tassello verso la digitalizzazione del processo di fatturazione, e più in generale del ciclo d'ordine. Ha riguardato circa 22.000 amministrazioni e un milione di fornitori, che rappresentano il 20% dei soggetti IVA. Il flusso attuale, ormai a regime, è di 2,5 milioni di fatture al mese. Benché l'obbligo sia stato istituito soprattutto con finalità di ammodernamento della PA e delle imprese, nonché di controllo della spesa pubblica, sono subito risultate evidenti le potenzialità della fatturazione elettronica per il contrasto all'evasione.

Sullo scenario di fatturazione elettronica nei confronti della PA è intervenuto il Decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, che ha introdotto un regime opzionale per la trasmissione telematica dei dati delle fatture o, in alternativa, per la fatturazione elettronica B2B via Sistema di Interscambio (SdI), a decorrere dal 2017. La trasmissione telematica dei dati delle fatture è stata successivamente resa obbligatoria con la Legge 1 dicembre 2016, n. 225, a decorrere dal 2017, con cadenza trimestrale. Questo provvedimento ha comportato un considerevole incremento nella disponibilità di informazioni rilevanti ai fini del contrasto all'evasione, e il recupero di gettito stimato per tale misura è di 2,04 miliardi di euro.

L'obiettivo principale di questi provvedimenti è stato quello di rafforzare l'attività conoscitiva e di controllo, e di favorire la *compliance* fiscale attraverso l'acquisizione puntuale delle informazioni relative alle transazioni rilevanti ai fini dell'IVA. Tuttavia si è prestata grande attenzione agli effetti relativi all'efficientamento dei processi, e inoltre la misura prevedeva per i soggetti aderenti una serie di agevolazioni e semplificazioni negli adempimenti amministrativi. Per questo motivo è lecito affermare che questi provvedimenti hanno rappresentato l'avvio del processo di "cambio di verso", per cui l'Amministrazione fiscale ha assunto il nuovo ruolo di "facilitatore attivo" di *compliance*, che si affianca al ruolo tradizionale di accertatore⁶.

Ed è proprio nel rafforzamento di questo duplice ruolo dell'Amministrazione finanziaria che si prefigurano i prossimi sviluppi in tema di fatturazione elettronica.

In effetti lo scenario italiano, appena descritto, è maturo per un ulteriore passo verso la piena digitalizzazione del processo di fatturazione e a tal fine si potrebbe introdurre un regime di fatturazione elettronica obbligatoria attraverso il Sistema di Interscambio anche tra soggetti

⁵ La proposta è in linea con le raccomandazioni OCSE che individuano nell'acquisizione delle informazioni relative alle transazioni commerciali e nella tracciabilità dei pagamenti connessi gli strumenti in grado di spostare l'azione amministrativa dal controllo ex-post delle dichiarazioni ricevute al presidio in fase pre-dichiarativa che stimoli il livello di *tax-compliance* dei contribuenti (cfr. Rapporto OCSE 28/10/2014 - "Tax Compliance by Design - Achieving improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective").

⁶ Cfr. OECD (2014), Tax Compliance by Design: Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective, OECD Publishing, Paris. http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-compliance-by-design_9789264223219-en

IVA (B2B) e nei confronti dei consumatori (B2C). L'Italia potrebbe richiedere apposita deroga agli articoli 218 e 232 della Direttiva IVA per l'introduzione di un sistema generalizzato di fatturazione elettronica obbligatoria, misura che consentirebbe un'ulteriore recupero di gettito e la soppressione dell'attuale obbligo di trasmissione telematica dei dati delle fatture, che rappresenta un onere aggiuntivo per le imprese.

Una deroga di questo tipo interverrebbe solo sul processo di fatturazione, lasciando inalterata l'applicazione delle disposizioni dell'Unione Europea in materia di funzionamento dell'imposta sul valore aggiunto risultando pienamente compatibile con qualsivoglia evoluzione del sistema comune dell'IVA. Si tratterebbe pertanto di una deroga che accompagnerebbe il sistema IVA nella lotta all'evasione senza stravolgerne il funzionamento.

Un eventuale regime obbligatorio e generalizzato di fatturazione elettronica potrebbe riguardare tutte le operazioni tra soggetti passivi IVA (ad esclusione di quelli assoggettati al regime speciale delle piccole imprese, che pur tracciati sono già esclusi dal sistema IVA). Con riguardo invece alle operazioni nei confronti dei consumatori finali potrebbero essere mantenute le attuali regole relative alla non obbligatorietà della fattura per la maggior parte delle operazioni prevedendo, in caso di richiesta, che sia prodotta in formato elettronico e trasmessa attraverso il Sistema di interscambio, al fine di assicurarne la tracciabilità, pur potendo essere anche consegnata in formato cartaceo al consumatore.

L'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria per tutti gli operatori economici presenta una serie di vantaggi che consentiranno una notevole riduzione del *tax gap* dell'IVA. Rispetto al vigente obbligo di trasmissione telematica dei dati delle fatture, l'invio delle fatture elettroniche veicola un contenuto informativo di maggiore dettaglio e praticamente in tempo reale, ampliando le possibilità di accertamento. Inoltre, l'impiego della fatturazione elettronica consente, soprattutto se utilizzato come unica modalità di fatturazione, risparmi significativi a tutto vantaggio della competitività delle imprese.

In definitiva, con la fatturazione elettronica generalizzata si potrebbero perseguire sia obiettivi di recupero di gettito, sia di modernizzazione del Paese⁷.

Per quanto attiene più specificamente alle attività di prevenzione e contrasto all'evasione ed elusione fiscale, proseguirà l'impegno a modernizzare le attività di controllo sui contribuenti, utilizzando le banche dati a disposizione per effettuare analisi di rischio differenziate per macro-tipologia di contribuente e per contesto socio-economico di riferimento.

Particolare attenzione sarà inoltre riservata al contrasto alle frodi IVA finalizzate all'indebita fruizione dei rimborsi fiscali, alle frodi basate sulla presentazione di lettere d'intento da parte di falsi esportatori abituali e mediante l'estrazione di merci da depositi fiscali, alle indebite compensazioni mediante crediti inesistenti.

Un'altra importante innovazione è rappresentata dalla costruzione di indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA) che consentiranno di intervenire sul fronte della facilitazione dell'adempimento tributario anche in termini di minori dati e informazioni da richiedere. Grazie all'utilizzo di questi indici sintetici, in futuro, sarà anche possibile restituire delle informazioni organizzate in forma di report alle imprese, ai lavoratori autonomi ed ai professionisti che trasmetteranno i loro dati all'Amministrazione.

Gli ISA sono stati introdotti originariamente nel nostro ordinamento dal Decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193 ma hanno trovato una disciplina di dettaglio nel Decreto legge 24 aprile

⁷ La proposta è in linea con le raccomandazioni OCSE che individuano nell'acquisizione delle informazioni relative alle transazioni commerciali e nella tracciabilità dei pagamenti connessi gli strumenti in grado di spostare l'azione amministrativa dal controllo ex-post delle dichiarazioni ricevute al presidio in fase pre-dichiarativa che stimoli il livello di *tax-compliance* dei contribuenti (cfr. Rapporto OCSE 28/10/2014 - "Tax Compliance by Design - Achieving improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective").

⁸ Decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225.

2017, n. 509. Essi andranno a sostituire gli studi di settore e a regime interesseranno oltre 4 milioni di operatori economici che, dal 2018, potranno avere un riscontro trasparente della correttezza dei propri comportamenti fiscali attraverso una nuova metodologia statistico-economica che stabilirà il loro grado di affidabilità/*compliance* su una scala da 1 a 10. I contribuenti che risulteranno “affidabili” avranno accesso a benefici premiali, come ad esempio l’esclusione dagli accertamenti basati sulle presunzioni semplici.

Inoltre, a partire dal 30 settembre 2017, data di scadenza per il completamento degli scambi informativi di dati finanziari fra autorità fiscali di tutto il mondo, entrerà in vigore lo standard internazionale (Common Reporting Standard - CRS) per lo scambio automatico di informazioni sulle attività finanziarie detenute all’estero dai contribuenti residenti in ciascuna delle 94 giurisdizioni che hanno aderito, alla data del 17 agosto 2017, all’Accordo multilaterale fra autorità competenti MCAA.

Lo scambio automatico di dati finanziari è uno strumento di grande rilevanza operativa e consentirà alle amministrazioni fiscali degli Stati aderenti di ricevere informazioni sui conti finanziari detenuti all’estero al 31 dicembre di ogni anno, entro il 1° ottobre dell’anno successivo. La qualità dei dati sarà particolarmente elevata tenuto conto degli obblighi di *due diligence* che impegnano gli intermediari finanziari che inviano le informazioni alle amministrazioni fiscali ad applicare le regole stabilite dallo standard CRS per individuare i beneficiari dei conti finanziari; tali regole sono ispirate alle norme antiriciclaggio internazionali.

A fine 2017 saranno disponibili i primi flussi di dati finanziari, trasmessi da 48 Paesi (UE ed extra UE), relativi ai conti detenuti all’estero, anche indirettamente (attraverso società, fondazioni, trust, ecc.), da contribuenti residenti in Italia.

I dati di fonte estera potranno essere utilizzati ai fini dell’analisi del rischio di evasione, mediante l’incrocio con i dati fiscali presenti in Anagrafe tributaria.

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.

La vigilanza deve essere intensificata, in particolare, nell’ottica del forte contrasto al fenomeno del lavoro “nero” soprattutto nelle regioni del Sud, dove l’occupazione di lavoratori in “nero” è ancora notevolmente radicata, e nei settori più a rischio in quanto caratterizzati dall’aumento delle lavorazioni o dei servizi in determinati periodi e dall’elevato turnover del personale (commercio, ristorazione, edilizia e agricoltura).

In tale contesto, costituisce una specifica priorità orientare l’azione di controllo negli ambiti in cui il fenomeno del lavoro “nero” è risultato associato a condizioni di particolare vulnerabilità dei lavoratori. Si pensi agli immigrati, specie se privi del permesso di soggiorno, o ai minori.

Allo stesso tempo è necessario rafforzare il contrasto all’odioso fenomeno del caporalato, anche alla luce della recente riforma del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, che è stata dettata dall’intento di favorire l’emersione del lavoro nero e condizioni di leale concorrenza sul mercato. Per tale obiettivo è opportuno fare affidamento sulla presenza presso gli Ispettorati interregionali e territoriali del lavoro dei Gruppi e dei Nuclei Tutela lavoro dell’Arma dei Carabinieri, promuovendo altresì la migliore sinergia con tutte le forze dell’ordine e con le Istituzioni operanti sui territori.

⁹ Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno, 2017, n. 96.

Si continuerà a prestare attenzione alla corretta applicazione della normativa lavoristica nel settore cooperativo, in funzione di contrasto ai comportamenti elusivi realizzati dalle c.d. cooperative spurie. In particolare, si deve intervenire sul fenomeno di interposizione fittizia di manodopera realizzato mediante lo strumento negoziale, fittizio, dell'appalto e previa costituzione delle predette cooperative che assicurano al committente un minor costo del lavoro nelle sue componenti retributive e contributive.

Le verifiche andranno condotte previo confronto con le parti sociali in sede di Osservatori sulla cooperazione e in sinergia con le altre Amministrazioni competenti, specificamente il Ministero dello sviluppo economico.

Il fenomeno dell'applicazione di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali prive di reale rappresentatività, che consentono una consistente riduzione del costo del lavoro, dovrà essere tenuto sotto controllo sia nel settore cooperativo che in tutti gli altri settori.

In termini generali si riscontra un sempre maggiore ricorso a CCNL sottoscritti da parte di organizzazioni sindacali che non soddisfano, nell'ambito del settore, il criterio della maggiore rappresentatività in termini comparativi. La riscontrata applicazione di tali contratti che garantiscono trattamenti economici decisamente inferiori a quelli previsti nei contratti stipulati da organizzazioni più rappresentative, determina la necessità di effettuare i conseguenti recuperi contributivi oltre ad impedire la legittima fruizione di benefici "normativi e contributivi" (art. 1, comma 1175, L. n. 296/2006).

In ambito previdenziale e assicurativo l'attività di vigilanza a livello nazionale sarà indirizzata al contrasto del "lavoro fittizio" con conseguente recupero delle prestazioni, alla verifica della correttezza delle pratiche di esternalizzazione, alla individuazione - mediante l'incrocio delle banche dati delle altre amministrazioni (Registro imprese, Agenzia delle entrate - studi di settore) - di settori merceologici in cui la classificazione del rischio sia sottostimata, oppure le lavorazioni effettuate risultano diverse da quelle dichiarate.

L'incrocio delle banche dati INPS/INAIL consentirà, inoltre, di individuare il corretto versamento contributivo alle gestioni separate.

