



Dipartimento  
delle Finanze

**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

**Commissione Istruttoria I - Politiche Economiche**

**Principali aspetti che connotano i fenomeni dell'economia sommersa e  
dell'evasione fiscale.**

Audizione del Direttore Generale delle Finanze

Prof.ssa Fabrizia Lapecorella

Roma, 4 ottobre 2019

Le attribuzioni del Dipartimento delle finanze in materia di evasione fiscale ed economia sommersa si sviluppano in quattro aree di competenza:

i) sviluppo e gestione dei modelli di micro simulazione, econometrici e computazionali ai fini delle valutazioni di politica fiscale ed elaborazione delle metodologie utili alla valutazione delle misure di contrasto all'evasione;

ii) monitoraggio, verifica e controllo, ferma rimanendo l'attività del Ministro di valutazione e controllo strategico nonché di alta vigilanza, dell'andamento gestionale delle Agenzie; verifica dei risultati di gestione delle Agenzie in relazione agli obiettivi fissati dalle convenzioni;

iii) predisposizione dei "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva", allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza ai sensi dell'art. 10-bis.1 c. 1 legge 31 dicembre 2009, n.196; partecipazione alla Commissione per la redazione "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva"<sup>1</sup> e supporto alla redazione della stessa Relazione;

iv) relazioni con gli altri Stati e con gli organismi dell'Unione europea e internazionali.

Nel corso di questa audizione, illustrerò alcune recenti linee di attività del Dipartimento delle finanze in materia di evasione fiscale ed economia sommersa. Focalizzerò il mio intervento sulla dimensione nazionale dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa. In particolare, la prima parte del mio intervento sarà finalizzata alla presentazione dei risultati aggiornati delle stime dell'evasione fiscale in Italia a seguito della recente pubblicazione della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva".

Dopo aver illustrato i risultati, mi soffermerò sulle principali novità metodologiche e i risultati innovativi contenuti nella Relazione e prodotti con il contributo del Dipartimento delle finanze:

- nuova stima dell'evasione IRPEF per i lavoratori autonomi e l'impresa mediante un approccio *bottom up*;
- recenti valutazioni sugli effetti di gettito IVA della fatturazione elettronica;
- nuove stime sul *tax gap* accise sui prodotti energetici;
- risultati della dichiarazione pre-compilata.

---

<sup>1</sup> Il Decreto legislativo 24 settembre 2015 n. 160, recante disposizioni in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (in attuazione degli articoli 3 e 4 della Legge 11 marzo 2014, n. 23), ha previsto che, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF), sia presentato un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. Per la redazione di tale Rapporto il Governo, anche con il contributo delle Regioni e degli Enti locali in relazione ai loro tributi, 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.

Nella seconda parte, l'attenzione sarà posta sulle strategie di contrasto all'evasione fiscale. In primo luogo, fornirò una sintesi dei fattori determinanti dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa, seguendo la letteratura economica in questa materia. In secondo luogo, procederò a descrivere i risultati del contrasto all'evasione fiscale e le strategie di contrasto così come sono stati di recente individuati dall'Amministrazione finanziaria nel "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva".

## 1. EVASIONE FISCALE IN ITALIA: RISULTATI E VALUTAZIONI DI POLICY

### *Stime aggiornate dell'evasione fiscale in Italia*

La "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", predisposta dalla Commissione istituita con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e presieduta dal prof. Enrico Giovannini<sup>2</sup>, fornisce ogni anno una stima ufficiale delle entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico effettuando 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.

La "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" per il 2019 è stata pubblicata in questi giorni insieme alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza. Gli ultimi dati a disposizione, che sono pubblicamente consultabili sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si riferiscono all'anno di imposta 2017 per quasi tutte le imposte considerate e al 2016 per alcune imposte (l'aggiornamento al 2017 per tutte le imposte considerate sarà effettuato a Novembre a seguito degli aggiornamenti dei conti ISTAT).

In particolare, nella Relazione per il 2019 è stato stimato il *tax gap* per i seguenti tributi: IVA, IRES, IRPEF, addizionali locali, IRAP, IMU, TASI, accise sui prodotti energetici, e canone RAI. Complessivamente il gettito di questi tributi rappresenta l'87,5% circa del gettito totale. E' utile notare che nel primo anno di pubblicazione della Relazione, il 2016, il *tax gap* era stimato per un numero inferiore di tributi (ad esempio, fino allo scorso anno non veniva stimato il *tax gap* per le accise sui prodotti energetici, come si dirà in seguito) che rappresentava il 70% circa del gettito totale. Nei prossimi anni, si sta lavorando per ampliare lo spettro dei tributi sottoposti a valutazione del *tax gap*, che comunque è inferiore al 100% del gettito totale in quanto per alcuni tributi il *tax gap* non è presente e/o non stimabile in relazione alle caratteristiche tecniche del tributo (come nel caso dell'imposta ipotecaria) e delle modalità di versamento (come nel caso delle imposte sostitutive sui redditi da capitale).

Dall'attività di stima effettuata nel corso del 2019, con riferimento all'anno di imposta 2016 per il quale sono disponibili tutti i dati, l'evasione fiscale e contributiva è quantificata **in 109.113 milioni**

---

<sup>2</sup> La Commissione è composta, oltre che dal Presidente prof. Enrico Giovannini e da rappresentanti del Dipartimento delle finanze, da rappresentanti delle seguenti amministrazioni: INPS; Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Università di Roma "La Sapienza"; Università degli studi "Roma Tre"; ISTAT; ANCI; Agenzia delle entrate; Banca d'Italia; Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; Presidenza del Consiglio dei Ministri; Guardia di Finanza.

**di euro.** Se si confrontano i dati del 2017 rispetto a quelli per il 2016, per i soli tributi in cui entrambi gli anni sono disponibili, si osserva una diminuzione di -1,097 milioni di euro di entrate tributarie fiscali (-1,2% rispetto al 2016). Rispetto al 2016, si è registrata una riduzione del *tax gap* per l'IRPEF per lavoratori autonomi e le imprese di -1,875 milioni di euro, di quello relativo all'IRAP di -82 milioni di euro, e di quello relativo all'IRES di -422 milioni di euro. Si è registrato, invece, un incremento del *tax gap* IVA (+1.125 milioni di euro) rispetto al 2016. Si è registrata, infine, una riduzione del *tax gap* da locazioni di 177 milioni e una riduzione del *tax gap* del canone RAI di 14 milioni di euro rispetto al 2016.

**TABELLA 1.C.1: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE (MILIONI DI EURO)**

| Tipologia di imposta   | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017*         | Diff<br>2017-16 | Media**<br>2014-16 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|--------------------|
| IRPEF lavoro dipendente (irregolare)   | 3.887          | 3.975          | 5.149          | 5.465          | 5.350          | N.D.          | N.D.            | 5.321              |
| IRPEF lavoro autonomo e impresa  | 32.551         | 32.215         | 33.396         | 32.661         | 33.936         | 32.062        | -1.875          | 33.331             |
| Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)                                   | 633            | 643            | 715            | 780            | 696            | N.D.          | N.D.            | 730                |
| IRES   | 8.401          | 8.399          | 8.875          | 7.424          | 8.584          | 8.162         | -422            | 8.294              |
| IVA  | 36.312         | 35.038         | 36.591         | 34.961         | 36.051         | 37.176        | 1.125           | 35.867             |
| IRAP   | 8.753          | 8.544          | 8.395          | 5.618          | 5.633          | 5.550         | -82             | 6.548              |
| LOCAZIONI  | 1.322          | 739            | 736            | 1.265          | 831            | 655           | -177            | 944                |
| CANONE RAI   | 887            | 942            | 977            | 1.008          | 240            | 225           | -14             | 741                |
| ACCISE sui prodotti energetici   | 924            | 1.169          | 1.306          | 1.430          | 1.611          | 2.077         | 466             | 1.449              |
| IMU  | 3.892          | 5.160          | 5.140          | 5.113          | 4.989          | 4.872         | -117            | 5.081              |
| TASI   | N.D.           | N.D.           | N.D.           | N.D.           | 251            | 247           | -4              | 251                |
| <b>Totale entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI)</b> | <b>93.042</b>  | <b>92.207</b>  | <b>95.414</b>  | <b>89.479</b>  | <b>91.875</b>  | <b>90.778</b> | <b>-1.097</b>   | <b>92.256</b>      |
| <b>Totale entrate tributarie (al netto della TASI)</b>                         | <b>97.562</b>  | <b>96.825</b>  | <b>101.278</b> | <b>95.724</b>  | <b>97.921</b>  | <b>N.D.</b>   | <b>N.D.</b>     | <b>98.308</b>      |
| Entrate contributive carico lavoratore dipendente                              | 2.478          | 2.376          | 2.602          | 2.800          | 2.780          | N.D.          | N.D.            | 2.727              |
| Entrate contributive carico datore di lavoro                                   | 8.077          | 7.906          | 8.688          | 8.830          | 8.412          | N.D.          | N.D.            | 8.643              |
| <b>Totale entrate contributive</b>   | <b>10.555</b>  | <b>10.282</b>  | <b>11.290</b>  | <b>11.630</b>  | <b>11.192</b>  | <b>N.D.</b>   | <b>N.D.</b>     | <b>11.371</b>      |
| <b>Totale entrate tributarie (al netto della TASI) e contributive</b>          | <b>108.117</b> | <b>107.107</b> | <b>112.568</b> | <b>107.354</b> | <b>109.113</b> | <b>N.D.</b>   | <b>N.D.</b>     | <b>109.679</b>     |

\* Le stime relative al 2017 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.

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

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

Fonte: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2019.

**TABELLA 1.C.2: PROPENSIONE AL GAP**

| Tipologia di imposta                                      | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017*        | Diff. p.p.<br>2017-16 | Media<br>2014-16** |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|--------------------|
| IRPEF lavoro dipendente (irregolare)***                   | 2,9%         | 3,0%         | 3,8%         | 3,7%         | 3,6%         | N.D.         | N.D.                  | 3,7%               |
| IRPEF lavoro autonomo e impresa                           | 67,4%        | 68,0%        | 68,8%        | 68,1%        | 68,0%        | 69,6%        | 1,6%                  | 68,3%              |
| Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)              | 6,6%         | 6,6%         | 7,1%         | 7,3%         | 6,5%         | N.D.         | N.D.                  | 7,0%               |
| IRES  | 25,5%        | 26,1%        | 26,2%        | 21,3%        | 23,4%        | 23,8%        | 0,4%                  | 23,6%              |
| IVA   | 27,6%        | 27,2%        | 27,8%        | 26,6%        | 26,9%        | 27,4%        | 0,5%                  | 27,1%              |
| IRAP  | 22,6%        | 23,1%        | 22,9%        | 20,5%        | 21,1%        | 20,9%        | -0,3%                 | 21,5%              |
| LOCAZIONI   | 15,7%        | 8,8%         | 8,9%         | 14,7%        | 10,1%        | 7,9%         | -2,1%                 | 11,2%              |
| CANONE RAI  | 33,1%        | 34,4%        | 35,6%        | 36,6%        | 9,9%         | 10,3%        | 0,4%                  | 27,4%              |
| ACCISE sui prodotti energetici                            | 4,8%         | 6,2%         | 6,9%         | 7,5%         | 8,4%         | 10,7%        | 2,3%                  | 7,6%               |
| IMU   | 20,9%        | 27,0%        | 26,9%        | 26,5%        | 26,3%        | 25,8%        | -0,5%                 | 26,6%              |
| TASI  | N.D.         | N.D.         | N.D.         | N.D.         | 26,9%        | 26,5%        | -0,4%                 | N.D.               |
| <b>Totale al netto del lavoro dipendente e della TASI</b> | <b>31,0%</b> | <b>31,3%</b> | <b>31,9%</b> | <b>30,7%</b> | <b>31,0%</b> | <b>31,1%</b> | <b>0,1%</b>           | <b>31,2%</b>       |
| <b>Totale al netto della TASI</b>                         | <b>22,1%</b> | <b>22,1%</b> | <b>22,8%</b> | <b>21,3%</b> | <b>21,4%</b> | <b>N.D.</b>  | <b>N.D.</b>           | <b>21,9%</b>       |

\* Le stime relative al 2017 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.

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

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

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

Fonte: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2019.

In termini di propensione al *gap*, che indica la propensione all'inadempimento da parte dei contribuenti, 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*), nel triennio 2014-2016, si è osservata una riduzione complessiva, passando dal 31,9% al 31,0%, confermando che gli anni d'imposta 2015 e 2016 hanno registrato un record negativo nella propensione al gap delle imposte. Rispetto al 2016, si sono registrate: una riduzione della propensione al gap IRAP (pari a -0,3 punti percentuali), per le locazioni (pari a -2,1 punti percentuali) e per l'IMU (-0,5 punti percentuali). Al contrario, si è registrato un incremento della propensione al gap per l'IRPEF per i lavoratori autonomi e le imprese (1,6 punti percentuali), l'IRES (0,4 punti percentuali) e l'IVA (0,5 punti percentuali).

La Relazione di quest'anno contiene alcune novità dal punto di vista metodologico e nuove interessanti valutazioni degli effetti di gettito di recenti provvedimenti adottati a contrasto dell'evasione (come la trasmissione dei corrispettivi e la fatturazione elettronica). Di seguito, si riportano i principali contributi innovativi per tipologia di imposta.

### **IRPEF: stima bottom-up dell'evasione IRPEF per il lavoro autonomo e l'impresa**

Il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito di un progetto di studio e ricerca svolto in collaborazione tra il Dipartimento delle finanze e l'Università degli Studi di Milano, l'Università degli Studi dell'Insubria e la Fondazione Bruno Kessler-IRVAPP, ha sviluppato una stima dell'evasione fiscale IRPEF per i lavoratori autonomi e le imprese mediante l'utilizzo di un approccio di stima *bottom up*.

La stima *bottom up* dell'evasione fiscale rappresenta una quantificazione ottenuta utilizzando dati micro, tipicamente di fonte amministrativa e/o statistica (ad esempio, dati delle dichiarazioni fiscali e/o informazioni derivanti dai controlli e dagli accertamenti), e persegue diverse finalità. Nello specifico, tra le finalità principali rientrano: i) fornire un controllo di robustezza per le stime dell'evasione delle imposte dirette ottenute mediante approcci di tipo *top down*; ii) fornire stime puntuali dei tassi di evasione per livelli di reddito e per particolari categorie di individui/famiglie sulla base di caratteristiche personali, familiari, territoriali, etc.; iii) produrre risultati da utilizzare come input nei modelli di microsimulazione *tax-benefit* per sviluppare analisi distributive e valutazioni di *policy*, che considerano l'evasione fiscale. Si noti che le finalità ii) e iii) sono perseguibili solamente con metodologie di stima di tipo *bottom up*, in quanto non ottenibili con stime di tipo *top down*.

Nella letteratura economica, esistono tre approcci per stimare l'evasione fiscale seguendo una metodologia di stima di tipo *bottom up*. Un primo approccio, diffuso in alcuni Paesi tra cui Danimarca e Stati Uniti dove sono disponibili informazioni casuali sui controlli (*random audits*), si basa sull'utilizzo di micro dati provenienti dalle attività di controllo e accertamento dell'Amministrazione finanziaria. Un secondo approccio, denominato *discrepancy method*, di tradizione italiana, si basa sul confronto dei redditi dichiarati a fini fiscali, di solito in forma aggregata e/o disaggregata per macro-categorie di soggetti in assenza di dati individuali, e redditi dichiarati in sede di indagini campionarie (ad esempio, EU-SILC) tipicamente di tipo micro. Un terzo approccio, denominato *consumption-based method*, utilizzato in diversi Paesi (Danimarca, Norvegia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia) e recentemente applicato al caso italiano dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica con dati aggregati, consente di quantificare il tasso di evasione del reddito derivante da lavoro autonomo mediante la stima della relazione consumo-reddito utilizzando micro dati sui consumi e sui redditi.

In particolare, in base al terzo approccio, la relazione consumo-reddito dei lavoratori autonomi viene confrontata, a parità di condizioni individuali e/o familiari, con la stessa relazione ottenuta per la categoria dei lavoratori dipendenti, i quali si assume abbiano un tasso di evasione pari a zero. Lo scostamento osservato, a parità di condizioni individuali e/o familiari, tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti viene interpretato come misura dell'evasione attribuibile alla prima categoria di soggetti.

La metodologia di stima dell'evasione IRPEF per il lavoro autonomo adottata dal Dipartimento delle finanze segue il terzo approccio, che è stato sviluppato in due stadi. Nel primo stadio, in modo innovativo per il caso italiano, si è costruito un dataset su base familiare mediante *matching* esatto dei soggetti, contenente informazioni sui consumi e sulle caratteristiche individuali e/o familiari, che derivano dall'Indagine sui consumi delle famiglie (fonte Istat) riferita all'anno 2013, e sui redditi. I dati sui redditi derivano dalle dichiarazioni fiscali per gli stessi soggetti per gli anni 2009-2016: l'utilizzo di un arco temporale di osservazione più ampio per i redditi consente di approssimare il livello di reddito permanente come media su sette anni del reddito annuale,

evitando quindi l'utilizzo del metodo delle variabili strumentali, in assenza di strumenti convincenti per limitare il problema dell'endogeneità del reddito corrente.

Sempre nel primo stadio, in linea con le principali analisi a livello internazionale, la relazione consumo-reddito è stata stimata usando solo i dati sul consumo di alimentari, i quali, a parità di condizioni individuali e/o familiari, si assume non registrino differenze significative per le due categorie messe a confronto (lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti)<sup>3</sup>.

I principali risultati ottenuti nel primo stadio dell'analisi si possono sintetizzare come di seguito. In aggregato, il tasso di evasione del reddito dei lavoratori autonomi è stimato pari al 43-44% del reddito dichiarato ai fini fiscali. Si noti che per lo stesso anno, adottando un approccio *top down* la stima del *tax gap* IRPEF per i lavoratori autonomi e impresa era pari a circa il 68%. Sono due le ragioni principali che giustificano questa differenza. In primo luogo, l'approccio *bottom up* si basa sull'assunzione che i lavoratori dipendenti dichiarino in modo corretto il proprio reddito, fornendo una stima del differenziale di evasione tra lavoratori autonomi e dipendenti. In secondo luogo, l'approccio *bottom up* non consente direttamente di quantificare l'evasione IRPEF dei lavoratori autonomi totalmente irregolari che non presentano dichiarazione dei redditi (lavoratori "in nero"), in quanto si utilizzano micro dati di fonte fiscale, mentre l'approccio *top down* che utilizza i dati di Contabilità nazionale permette di misurare anche il *tax gap* IRPEF per questa categoria di lavoratori autonomi e impresa.

Nel secondo stadio, si utilizzano i tassi di evasione per i lavoratori autonomi e le imprese stimati nel primo stadio per creare un dataset di input che tenga conto dei redditi corretti per l'evasione da utilizzare nell'ambito della componente italiana del modello di microsimulazione fiscale EUROMOD. In questo modo, è possibile quantificare gli effetti aggregati dell'evasione fiscale dei lavoratori autonomi, in termini di base imponibile evasa, di IRPEF e di contributi sociali evasi, e studiare gli effetti distributivi dell'evasione fiscale dei lavoratori autonomi in Italia. La scelta dell'utilizzo del modello di microsimulazione EUROMOD, anziché l'utilizzo del modello di microsimulazione *tax-benefit* del Dipartimento delle finanze, è motivata dal fatto che il primo (EUROMOD) consente di utilizzare il campione di dati proveniente dall'Indagine sui consumi delle famiglie, mentre il secondo (*tax-benefit* Dipartimento delle finanze) è costruito partendo dal campione di dati proveniente dall'Indagine EU-SILC.

**Se si considera l'evasione fiscale, la distribuzione del reddito imponibile equivalente in Italia risulta essere più diseguale: l'indice di Gini in presenza di evasione risulta più alto di circa il 5% rispetto al caso senza evasione (0.430). Inoltre, si osserva che una concentrazione**

---

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli si rimanda al contributo che sarà pubblicato sulla collana di *working papers* del Dipartimento delle finanze.

**dell'evasione fiscale IRPEF, in termini di imposta evasa, è maggiore tra le famiglie appartenenti all'ultimo decimo di reddito equivalente.**

Da ultimo, tuttavia, è utile sottolineare che la metodologia *bottom up* adottata dal Dipartimento delle Finanze potrebbe essere influenzata, oltre che dalla presenza dei consueti errori di stima, dalla mancata considerazione di redditi derivanti da attività regolari non soggette a tassazione IRPEF, quali i redditi da attività finanziarie, che possono distribuirsi in modo non uniforme tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti, a parità di condizioni individuali/familiari. In questa direzione, il Dipartimento delle finanze sta lavorando, in collaborazione con l'Agenzia delle entrate, al fine di integrare la variabile reddituale proveniente dalle dichiarazioni con i dati sui patrimoni finanziari presenti nell'Archivio dei rapporti finanziari per finalità di analisi statistica, migliorando il contenuto informativo e la robustezza dell'analisi *bottom up*.

#### **IVA: quadro generale, confronto internazionale e valutazione effetti fatturazione elettronica**

Negli ultimi anni con il D.L. 193/2016, il D.L. 50/2017, il D.L. 148/2017 e il D.L. 119/2018, e con le leggi di bilancio per il 2017 e per il 2018 sono state introdotte numerose misure finalizzate al contrasto all'evasione fiscale e per aumentare la *compliance* fiscale dei contribuenti, soprattutto ai fini dell'IVA.

In Italia, il *gap* dell'IVA, che per l'anno di imposta 2017 è pari a **37,2 miliardi di euro** circa, può essere ripartito nelle seguenti componenti: i) l'evasione da omessa fatturazione, ovvero la c.d. "evasione con consenso"; ii) l'evasione da omessa dichiarazione, ovvero la c.d. "evasione senza consenso"; iii) l'evasione da omesso versamento; iv) le frodi fiscali in materia di IVA. Nel 2017, il *gap* totale dell'IVA si può ripartire in omesso versamento per un importo di 10,1 miliardi di euro e nella somma di omessa fatturazione e omessa dichiarazione per un importo di 27,1 miliardi di euro.

#### **Confronto internazionale e VAT gap report Commissione Europea**

Date le diverse metodologie utilizzate e la presenza di contesti istituzionali differenti, non è possibile effettuare un confronto coerente dei risultati ottenuti per l'Italia con i risultati ottenuti per altri Paesi in cui si stima il *tax gap* per categorie di imposte simili. Per creare delle comparazioni attendibili tra Paesi e per fornire delle comparazioni internazionali sul *tax gap*, in questi giorni, è stato creato su impulso del Regno Unito e del Canada (nazioni all'avanguardia in tema di misurazione del *tax gap*) e con il coordinamento dell'OCSE un gruppo di lavoro internazionale (Stati Uniti, Canada, UK, Danimarca, Svezia), di cui fa parte il Dipartimento delle finanze. Inoltre, il Dipartimento delle finanze ha partecipato e partecipa attivamente ai gruppi di lavoro su evasione fiscale e economia sommersa della Commissione Europea e dell'OCSE.

Allo stato attuale, l'unico confronto possibile, seppur in presenza di differenze nelle metodologie di stima, può essere effettuato con riguardo al *tax gap* IVA, che annualmente viene pubblicato dalla Commissione Europea per gli Stati Membri. Secondo il Rapporto del 2019, pubblicato a Settembre, l'Italia registra il terzo più elevato dato per quanto riguarda il *tax gap* IVA, superiore alla media europea. Nonostante le diverse metodologie utilizzate dalla Commissione Europea rispetto alla



Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", è utile osservare che il trend decrescente del *gap* IVA a partire dall'anno d'imposta 2013 è confermato anche dai dati pubblicati a livello europeo.

Figura. Italy: VAT Revenue, VTTL, Composition of VTTL, and VAT Gap, 2013-2017 (EUR million)

|   | 2013          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018*         |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>VTTL</b>   | <b>134345</b> | <b>136104</b> | <b>136859</b> | <b>139422</b> | <b>141530</b> | <b>143824</b> |
| o/w liability on household final consumption            | 95797         | 97232         | 99615         | 101477        | 102676        |               |
| o/w liability on government and NPISH final consumption | 2095          | 2054          | 1842          | 1865          | 1870          |               |
| o/w liability on intermediate consumption               | 18786         | 19721         | 18756         | 19208         | 19906         |               |
| o/w liability on GFCF                                   | 13564         | 13305         | 13345         | 13550         | 13797         |               |
| o/w net adjustments                                     | 4102          | 3792          | 3302          | 3322          | 3282          |               |
| <b>VAT Revenue</b>                                      | <b>93921</b>  | <b>97071</b>  | <b>100692</b> | <b>102378</b> | <b>107901</b> | <b>108966</b> |
| <b>VAT GAP</b>  | <b>40424</b>  | <b>39033</b>  | <b>36167</b>  | <b>37044</b>  | <b>33629</b>  |               |
| <b>VAT GAP as a percent of VTTL</b>                     | <b>30%</b>    | <b>29%</b>    | <b>26%</b>    | <b>27%</b>    | <b>24%</b>    | <b>24%</b>    |
| <b>VAT GAP change since 2013</b>                        |               |               |               |               | <b>-6 pp</b>  |               |

Fonte: Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report.

### Fatturazione elettronica

L'evasione IVA derivante dalla omessa fatturazione è tecnicamente definita "con consenso". Infatti, l'evasione IVA da omessa fatturazione è principalmente dovuta a un "consenso" tra operatori nella transazione economica, ovvero tra fornitori e acquirenti di beni e prestazioni di servizi. Per tale ragione, la strategia dell'Amministrazione finanziaria di introdurre incentivi fiscali in misura tale da far emergere un "contrasto di interessi" tra le parti, al fine di rendere conveniente l'emissione della fattura e quindi la tracciabilità telematica ai fini della dichiarazione IVA è finalizzata al contrasto dell'evasione IVA da omessa fatturazione.

Da questo punto di vista, l'Amministrazione finanziaria intende innanzitutto proseguire nella strada intrapresa precedentemente attraverso l'introduzione della c.d. "lotteria degli scontrini", collegata, a sua volta, all'introduzione dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi. Infatti, tale misura è volta a contrastare l'evasione da omessa certificazione dei corrispettivi realizzata con il

consenso del compratore e del venditore mediante l'introduzione di un "contrasto di interessi" tra le controparti della transazione economica in modo da stimolare la *tax compliance*.

Per contrastare l'evasione IVA da omessa dichiarazione, a partire dal 1° gennaio 2019, è entrato in vigore l'obbligo della fatturazione elettronica tra tutti i soggetti IVA (B2B) e nei confronti dei consumatori finali (B2C) introdotto con la Legge di Bilancio 2018. Con questo provvedimento, l'obbligo di fatturazione elettronica, già previsto dal 2015 per le operazioni commerciali con la Pubblica Amministrazione (B2G) e dal 1° luglio 2018 per i subappalti pubblici e il settore degli oli minerali, risulta notevolmente esteso.

Sono esonerati dall'emissione della fattura elettronica solo gli operatori (imprese e lavoratori autonomi) che rientrano nel cosiddetto "regime di vantaggio" (di cui all'art. 27, commi 1 e 2, del Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111) e quelli che rientrano nel cosiddetto "regime forfettario" (di cui all'art. 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190). A tali categorie di operatori si possono aggiungere i "piccoli produttori agricoli" (di cui all'art. 34, comma 6, del Dpr n. 633/1972), i quali erano esonerati per legge dall'emissione di fatture anche prima dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica.

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, consentendo alle autorità tributarie di effettuare controlli tempestivi e automatici della coerenza fra l'IVA dichiarata e quella versata, e imprimendo un impulso alla digitalizzazione e alla semplificazione amministrativa. Prima dell'introduzione di tale obbligo, servivano circa 18 mesi all'Amministrazione fiscale per accertare l'esistenza di un operatore inadempiente e contrastare per questa via le frodi IVA.

La disponibilità immediata delle fatture elettroniche consente di ridurre questo lasso di tempo a tre mesi, in modo tale da poter contrastare più rapidamente, rispetto al passato, le possibili "catene fraudolente" di operatori economici, incrementando l'efficacia di tali azioni di contrasto. L'efficacia dell'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica può essere attestata dalle prime analisi del rischio basate su e-fatture e dati del portale "Fatture e corrispettivi" che hanno accertato un complesso sistema di frodi messo in atto attraverso false fatturazioni tra società cartiere, intercettando e inibendo falsi crediti Iva per importi significativi. Il decreto fiscale 119/20186 ha rafforzato il quadro legislativo vigente in materia di fatturazione elettronica, prevedendo l'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi all'Agenzia delle Entrate per le transazioni effettuate al consumo finale (B2C).

Nella relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento che introduce l'obbligo di trasmissione elettronica delle fatture sono state individuate due macro aree di impatto della misura sulla *compliance* fiscale:

- lo stimolo all'adempimento spontaneo dei contribuenti;

- l'incremento dell'efficacia delle azioni poste in essere dall'Amministrazione per prevenire eventuali errori dei contribuenti e contrastare i fenomeni di evasione.

**TABELLA 5.B.1 SCHEMA TABELLARE PER CALCOLARE IL RESIDUO DEL GETTITO IVA DI COMPETENZA 2019 NON SPIEGATO DALLA DINAMICA DEL CICLO ECONOMICO E DA ALTRI FATTORI ESOGENI (RELAZIONE EVASIONE)**

| Aggregati  | Gennaio-<br>giugno 2018 | Gennaio-<br>giugno 2019 | Differenza<br>assoluta | Variazione<br>percentuale |
|--|-------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------------|
| <b>a IVA lorda</b>   | <b>43.470</b>           | <b>45.380</b>           | <b>1.910</b>           | <b>4,4%</b>               |
| b di cui: competenza t-1   | 4.260                   | 4.775                   | 515                    | 12,1%                     |
| c competenza t   | 39.210                  | 40.605                  | 1.395                  | 3,6%                      |
| d Compensazioni  | <b>9.004</b>            | <b>9.229</b>            | 225                    | 2,5%                      |
| e di cui: competenza anni precedenti   | 8.474                   | 8.708                   | 234                    | 2,8%                      |
| f di cui: competenza t   | 530                     | 521                     | -9                     | -1,7%                     |
| <b>g Rimborsi</b>  | <b>1.422</b>            | <b>1.388</b>            | <b>-34</b>             | <b>-2,4%</b>              |
| <b>i IVA al netto delle compensazioni e dei rimborsi di competenza (c-f-g)</b> | <b>37.258</b>           | <b>38.696</b>           | <b>1.438</b>           | <b>3,9%</b>               |
| j Stima ampliamento regime forfetari   |                         | 200                     | 200                    |                           |
| <b>k IVA netta di competenza a parità di legislazione (i+j)</b>                | <b>37.258</b>           | <b>38.896</b>           | <b>1.638</b>           | <b>4,4%</b>               |
| l Evoluzione gettito dovuta al ciclo economico (hyp. Minima)(**)               | 37.258                  | 37.523                  | 265                    | 0,7%                      |
| m Evoluzione gettito dovuta al ciclo economico (hyp. Massima)(***)             | 37.258                  | 37.966                  | 708                    | 1,9%                      |
| n <b>Residuo non spiegato (Hyp massima=k-l)</b>                                | <b>0</b>                | <b>1.374</b>            | <b>1.374</b>           |                           |
| <b>o Residuo non spiegato (Hyp minima=k-m)</b>                                 | <b>0</b>                | <b>930</b>              | <b>930</b>             |                           |

in milioni di euro

Fonte: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2019.

Nel corso del primo semestre del 2019, il Dipartimento delle finanze e l'Agenzia delle entrate hanno predisposto un sistema di monitoraggio dei flussi del gettito IVA e approntato una metodologia macro di confronto con alcuni indicatori di riferimento rappresentativi dell'evoluzione tendenziale delle entrate. Se si riscontra un andamento divergente tra le due serie allora si può presupporre che sia intervenuto uno *shock* esogeno che abbia fatto deviare il flusso dell'imposta. L'intensità di tale *shock*, pur non rappresentando un nesso di causalità tra i due fenomeni, può fornire delle indicazioni di massima riguardo gli effetti del provvedimento sull'andamento del gettito IVA.

Per individuare l'effetto sul gettito derivante dall'introduzione della fatturazione elettronica, occorre depurare la dinamica rilevata del gettito da tutti i fattori esogeni legati all'evoluzione del ciclo economico. Poiché il legame tra il gettito e un qualsiasi indicatore congiunturale non è di carattere deterministico, sono stati utilizzati due indicatori allo scopo di definire un intervallo che esprima un'ipotesi minima e una massima dell'evoluzione tendenziale del tributo.

Per determinare la variazione di gettito imputabile al ciclo economico, si può ipotizzare un'elasticità costante tra gettito IVA e l'indicatore macro, rappresentato da due indicatori (ammontare delle risorse interne compatibili con l'IVA lorda da scambi interni e il fatturato grezzo dei beni di consumo industriali, di fonte Istat), nei due anni contigui. Se si sottrae l'ammontare del gettito

calcolato sulla base dell'indicatore macro di riferimento all' "IVA netta di competenza a parità di legislazione", si ottiene un residuo di gettito non spiegato dai fattori esplicitati in precedenza che include l'effetto della fatturazione elettronica.

Dalle stime preliminari effettuate dal Dipartimento delle finanze e dall'Agenzia delle entrate, con riferimento al periodo gennaio-giugno 2019, è stato ottenuto un residuo non spiegato di gettito IVA, che può essere ascrivibile agli effetti della fatturazione elettronica, che oscilla **tra 0,9 e 1,4 miliardi di euro**. Questo risultato, tuttavia, sarà oggetto di ulteriore valutazione mediante tecniche di stima micro quando saranno disponibili tutti i dati individuali.

### **Accise: stima tax gap prodotti energetici**

Come per l'anno precedente, anche nel 2019, il Dipartimento delle finanze ha prodotto la stima del *tax gap* per le accise sui prodotti energetici, anche grazie alle competenze acquisite beneficiando di un progetto europeo di cooperazione e supporto, *Structural Support Reform Program*, con Paesi all'avanguardia nella stima del *tax gap* accise (Regno Unito e Slovacchia).

Si è scelto di concentrare l'analisi sul settore della distribuzione dei carburanti (benzina e gasolio), che ha subito negli ultimi decenni profonde trasformazioni, con la diffusione di operatori petroliferi non abituali e impianti di distribuzione "no logo", e che, sulla base di informazioni condivise dalle associazioni di categoria, risulta essere caratterizzato da diffusi fenomeni di non assolvimento delle imposte con conseguenti distorsioni del mercato.

La serie storica analizzata è relativa al periodo 2012-2017 e la metodologia di calcolo del gap accise è di tipo *top down*. L'approccio *top down* si basa sul confronto tra dati fiscali (base imponibile effettiva) 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.

Il confronto è stato quindi effettuato tra la base imponibile effettiva, costituita dalle immissioni in consumo in rete (misurate a monte della catena di distribuzione) e la base imponibile teorica, identificata con i quantitativi erogati dai distributori stradali di carburanti (misurati a valle della catena di distribuzione). La stima del *tax gap* risulta essere particolarmente robusta in quanto entrambi i macroaggregati derivano da misurazioni fisiche dei quantitativi sottoposte al controllo da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Tale metodologia sembra dunque più appropriata per il caso italiano rispetto al ricorso a stime dei consumi effettivi di carburante basate sul numero di veicoli in circolazione, le distanze percorse e i consumi medi per chilometro, proposto dal Fondo Monetario Internazionale.

Con riferimento alla base imponibile teorica, i dati relativi alla benzina e al gasolio autotrazione erogato dagli impianti di distribuzione stradale di carburanti sono stati elaborati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e derivano dall'inserimento manuale nel sistema informativo AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise) dei quantitativi indicati nei Prospetti di chiusura che i

gestori dei distributori sono obbligati a compilare al momento della chiusura annuale o dell'esaurimento del registro di carico e scarico. Sono soggetti all'obbligo di compilazione dei prospetti sia i distributori stradali che fanno parte del circuito delle compagnie di distribuzione di carburante, che quelli no logo (pompe bianche). Il dato MiSE relativo alle immissioni in consumo in Rete (quantitativi di prodotto per i quali l'accisa è stata assolta) è dunque confrontabile con i consumi effettivi di carburanti, come risultanti dalla misurazione fisica dei carburanti erogati dai distributori stradali. La differenza tra i due macroaggregati fornisce una stima dei quantitativi di prodotto (espressi in litri) per i quali l'accisa non è stata assolta.

I risultati, in termini di *tax gap*, ottenuti per gli anni 2012-2017 sono riportati nella Relazione della Commissione per la redazione della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" per il 2019. Tali risultati evidenziano come, a fronte di un *tax gap* sulla benzina che mostra solo una lieve crescita nel periodo considerato, il *tax gap* sul gasolio mostri un andamento crescente più significativo dall'7,1% del 2012 al 14,3% del 2017. A livello complessivo, il *tax gap* passa da 4,8% nel 2012 a 10,7% nel 2017.

| <b>TABELLA 3.H.3: PROPENSIONE AL GAP SULLE ACCISE BENZINA E GASOLIO PER AUTOTRAZIONE (RELAZIONE)</b> |             |             |             |             |             |              |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
|  | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b>  |
| <b>BENZINA</b>   | 1,7%        | 1,5%        | 2,2%        | 2,0%        | 2,8%        | 4,7%         |
| <b>GASOLIO</b>   | 7,1%        | 9,5%        | 10,2%       | 11,1%       | 11,9%       | 14,3%        |
| <b>TOTALE</b>  | <b>4,8%</b> | <b>6,2%</b> | <b>6,9%</b> | <b>7,5%</b> | <b>8,4%</b> | <b>10,7%</b> |

Fonte: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2019.

### **Digitalizzazione e fisco: la dichiarazione pre-compilata**

Le più recenti linee di indirizzo in ambito internazionale suggeriscono di adottare un approccio fondato sull'utilizzo delle tecnologie innovative per incrementare la *compliance* dei contribuenti. L'esperienza della dichiarazione precompilata rappresenta una parte importante di tale strategia. A partire dal 2015, infatti, l'Agenzia delle entrate rende disponibile a un'ampia categoria di contribuenti, entro il 15 aprile di ciascun anno, la propria dichiarazione dei redditi contenente già le informazioni desunte dalle Certificazioni uniche inviate dai sostituti, relative agli oneri detraibili e deducibili trasmesse dai soggetti terzi, nonché i dati già in possesso dell'Agenzia (dichiarazioni degli anni precedenti, dati catastali, versamenti e compensazioni effettuate).

Quando è stata introdotta, la dichiarazione precompilata è stata predisposta esclusivamente per i lavoratori dipendenti e pensionati che presentavano il modello 730. Nel corso degli anni la platea si è notevolmente ampliata, fino a giungere a oggi che l'Agenzia delle entrate mette a disposizione di tutti i contribuenti i dati che li riguardano presenti nel sistema informativo dell'Anagrafe tributaria, per consentire la presentazione della dichiarazione dei redditi, tramite i modelli 730 o Redditi, in modo semplificato e guidato, attraverso l'applicazione web disponibile sul sito internet dell'Agenzia delle entrate.

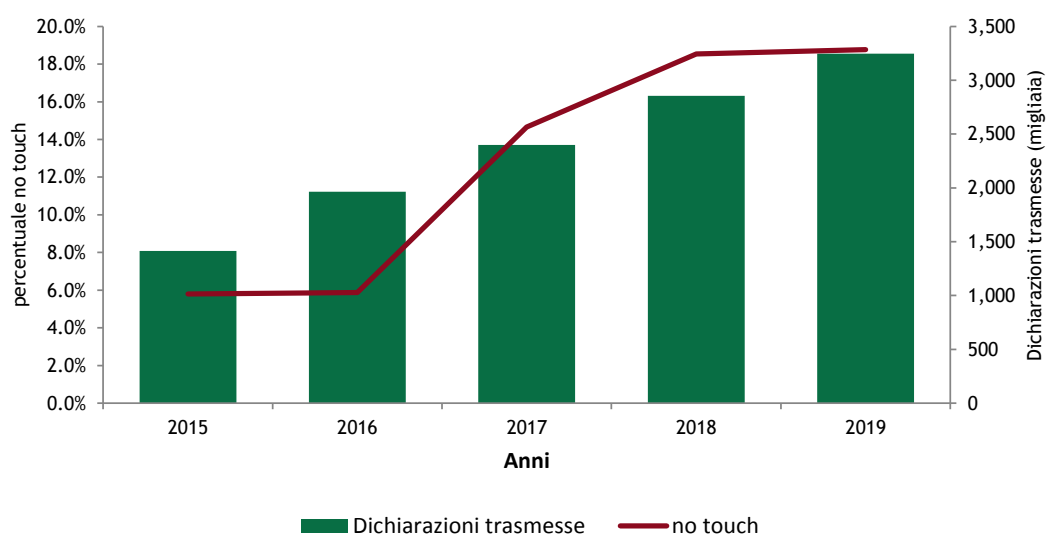
Il numero delle occorrenze mette chiaramente in luce come il primo anno sia stato un periodo di sperimentazione del progetto. Nel 2015, infatti, i dati acquisiti erano circa 157 milioni. Nel 2019 lo stesso aggregato è pari a circa 960 milioni. Nel corso degli anni si è cercato di arricchire la dichiarazione precompilata con i dati relativi a quasi tutti gli oneri più frequentemente indicati dai contribuenti, con l'intento di offrire al contribuente un quadro completo delle sue entrate e uscite che fossero attinenti con gli adempimenti fiscali richiesti dalla dichiarazione. Ciò ha comportato non solo un notevole sforzo organizzativo e gestionale per sistematizzare e rendere fruibili allo scopo le informazioni già in possesso dell'anagrafe tributaria, ma ha altresì richiesto un significativo impegno sistemico per acquisire informazioni provenienti da fonte esterna.

Nell'ottica di una sempre maggiore semplificazione, oltre ad ampliare la base informativa disponibile, sono stati sviluppati anche i servizi informatici a supporto della dichiarazione. Dallo scorso anno è a disposizione dei contribuenti un sistema di compilazione assistita che consente, attraverso un percorso guidato, di modificare o eliminare i dati dei singoli oneri comunicati dai soggetti terzi, oppure di inserire ulteriori spese detraibili e deducibili. Tra i vantaggi derivanti dall'introduzione della dichiarazione precompilata rientra anche l'esclusione dal controllo formale, prevista nel caso di accettazione della dichiarazione senza modifiche (o nel caso di presentazione, anche con modifiche, attraverso gli intermediari fiscali che appongono il visto di conformità), sugli oneri indicati nella stessa dichiarazione e comunicati dai soggetti terzi all'Agenzia delle entrate, fermo restando il controllo sulla sussistenza delle condizioni soggettive che danno diritto a detrazioni, deduzioni e agevolazioni.

Grazie all'arricchimento, nel tempo, delle informazioni presenti in dichiarazione, alla maggiore qualità dei dati trasmessi dagli enti esterni e ai miglioramenti della procedura *web* messa a disposizione dei contribuenti, si è registrato negli anni un incremento costante delle dichiarazioni trasmesse direttamente dal cittadino, senza l'intervento degli intermediari. Si è passati dai circa 1,4 milioni del 2015 ai circa 3,3 milioni di dichiarazioni del 2019.

Oltre all'indicatore di tipo quantitativo, si può rilevare che è aumentato l'indice che misura indirettamente la soddisfazione del contribuente, rappresentato dalla percentuale di utenti che hanno inviato la dichiarazione senza apportare alcuna modifica. Tale tasso, indicato come "accettazione diretta della precompilata", o più brevemente, *no touch*, è passato dal 6% del 2015 al 19% nel 2019.

NUMERO DI DICHIARAZIONI TRASMESSE DIRETTAMENTE DAL CITTADINO E PERCENTUALE DI DICHIARAZIONI TRASMESSE SENZA ESSERE MODIFICATE (NO TOUCH)



Fonte: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2019.

Ai benefici diretti per i contribuenti, quali la possibilità di adempiere agli obblighi dichiarativi in modo semplificato o l'esclusione dal controllo formale nei casi previsti, l'introduzione della dichiarazione precompilata ha aggiunto ulteriori e significativi vantaggi indiretti quali:

- la semplificazione del modello dichiarativo dei sostituti d'imposta (Modello 770), considerato che molti dati presenti nel modello sono già trasmessi attraverso la Certificazione Unica che i sostituti inviano all'Agenzia ai fini della dichiarazione precompilata;
- l'invio ai contribuenti di lettere di *compliance*, finalizzate alla regolarizzazione in tempi brevi della mancata presentazione della dichiarazione;
- la disponibilità per i cittadini delle informazioni di dettaglio sulle spese sanitarie sostenute, accessibili tramite il sistema Tessera Sanitaria;
- la conoscenza da parte del contribuente di spese per oneri detraibili e deducibili di cui ignorava la relativa agevolazione fiscale nonché la consapevolezza dei dati che lo riguardano in possesso dell'Amministrazione, con la possibilità di rettificare eventuali informazioni errate.

## 2. CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE

Per la definizione di misure di contrasto dell'evasione fiscale in grado di raggiungere gli obiettivi fissati in modo adeguato, è necessario in via preliminare individuare le determinanti alla base delle scelte di evasione dei contribuenti, sulla base dei contributi della letteratura economica (teorica e empirica).

### *Determinanti dell'evasione fiscale*

Le cause dell'evasione fiscale si possono raggruppare in due macro-categorie: ragioni economiche (struttura economica e pressione fiscale in primis) e strategie di controllo sui contribuenti; fattori di contesto (culturali e sociali).

Con riferimento alle ragioni economiche, il cittadino, come agente economico razionale, valuta il "guadagno" derivante dall'evasione delle imposte e il "rischio" di essere "scoperto", e quindi la probabilità di dover pagare una sanzione. L'evasione fiscale dipende quindi da tre *drivers* di natura economica: i) probabilità di essere scoperti e sanzionati: più alta è la probabilità, più basso è l'incentivo a evadere; ii) ammontare della sanzione: più alta è la sanzione, più basso è l'incentivo a evadere; iii) grado di avversione al rischio dei contribuenti: categorie di contribuenti più avversi al rischio saranno meno incentivati a evadere.

Negli ultimi anni, però, l'evasione fiscale è stata interpretata a livello teorico e empirico attraverso l'influenza di fattori di contesto. Infatti, per spiegare l'evasione assumono sempre maggiore rilevanza, da un lato, la percezione psicologica, soggettiva e, talvolta, irrazionale, dei fenomeni, e dall'altro lato, la presenza di comportamenti imitativi e la rilevanza del capitale sociale e delle interazioni tra soggetti. L'evasione fiscale dipende da almeno tre *drivers* di natura culturale e sociale: i) lealtà fiscale (*tax morale*): più alto il senso di giustizia, la trasparenza e la fiducia nel governo percepiti dai contribuenti, più alta la propensione individuale al pagamento delle imposte, più bassa l'evasione fiscale; ii) capitale sociale e qualità delle istituzioni: l'evasione risulta maggiore in presenza di bassi livelli di capitale sociale e bassi livelli di qualità delle istituzioni; iii) ruolo del contesto amministrativo e sociale: l'incentivo a evadere è maggiore in presenza di elevati oneri amministrativi e quando si ha la sensazione che un numero elevato di contribuenti sia in grado di evadere senza ricevere danni.

In presenza di diverse cause alla base dell'evasione fiscale sono necessarie risposte di *policy* articolate che richiedono azioni mirate e differenziate.

Intervenire sulle ragioni economiche alla base dell'evasione fiscale suggerirebbe un atteggiamento punitivo e repressivo dell'Amministrazione nel rapporto con il contribuente, principalmente basato su controlli e sanzioni. I controlli dovrebbero essere principalmente "mirati" utilizzando procedure di selezione basate su modelli probabilistici di valutazione del rischio; il rafforzamento dell'azione repressiva, oltre una certa soglia critica, può avere persino effetti controproducenti, minando maggiormente la fiducia dei contribuenti nei confronti dell'Amministrazione.

La relazione tra grado di severità delle pene e gettito fiscale è spesso rappresentata mediante una curva a forma di parabola o a U rovesciata, prima crescente e poi decrescente: oltre un certo livello di severità, l'inasprimento delle sanzioni viene percepito come vessatorio e ingiusto provocando una diminuzione del gettito, indipendentemente da comportamenti razionali e ottimizzanti.

Intervenire sui fattori di contesto alla base della lealtà fiscale dei contribuenti privilegia un rapporto collaborativo e di lealtà reciproca tra il fisco e i contribuenti stessi che, piuttosto sull'irrogazione di sanzioni gli evasori, deve premiare i comportamenti virtuosi ("dal bastone alla carota"). In questa direzione, risulta cruciale la promozione della trasparenza delle azioni dell'Amministrazione.

Le due strategie di *policy* (repressione e cooperazione) sono da considerarsi complementari tra loro. La ricerca di un giusto bilanciamento tra l'approccio punitivo e quello collaborativo



rappresenta oggi la sfida più importante per le istituzioni e i governi. In linea con questa impostazione, l'Amministrazione finanziaria italiana sta cambiando profondamente l'impostazione delle politiche di contrasto dell'evasione fiscale, stimolando un nuovo rapporto tra fisco e contribuente basato sulla collaborazione e la fiducia reciproca.

### **Strategie di contrasto dell'evasione fiscale**

Il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva per l'anno 2019, pubblicato in questi giorni insieme alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza ai sensi dell'art. 10-bis.1 c. 1 legge 31 dicembre 2009, n.196, contiene la sintesi dei risultati dell'attività di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale e contributiva per l'anno 2018.

Il Rapporto evidenzia che nel 2018 il risultato annuale dell'Agenzia delle entrate relativo all'obiettivo di riscossione complessiva è stato pari a 19,2 miliardi di euro (- 4,5% rispetto ai 20,1 miliardi di euro nel 2017), di cui 5,7 miliardi di euro derivano dalla riscossione coattiva, 11,3 miliardi di euro dai versamenti diretti, 400 milioni di euro sono connessi a misure straordinarie (*voluntary disclosure* 1 e 2 e definizione delle controversie tributarie) e 1,8 miliardi di euro derivano dalle iniziative relative all'attività di promozione della *compliance*.

L'orientamento alla *compliance* sta producendo risultati positivi, sia in termini di maggiori leve gestionali volte a promuovere il cambiamento dei comportamenti anche per gli anni successivi. Nel 2018, l'adesione dei contribuenti alle strategie di *compliance* ha comportato maggiori entrate per 1,8 miliardi di euro, con una variazione in aumento del 38,5% rispetto al risultato conseguito nel 2017.

L'azione di contrasto all'evasione fiscale si conferma come obiettivo prioritario nell'agenda del Governo e sarà perseguita attraverso un piano organico e un'ampia riforma fiscale basata sulla semplificazione delle regole e degli adempimenti nonché su una nuova e più efficace alleanza tra contribuenti e Amministrazione finanziaria.

Per ottenere risultati concreti per contrastare l'evasione fiscale occorre mettere a frutto:

- i) i grandi progressi della tecnologia dell'informazione nella creazione di basi dati in grado di tracciare le transazioni e incrociare le dichiarazioni fiscali;
- ii) i risultati della riflessione economica sugli incentivi a evadere, sulla propensione a colludere nel consumo finale e sulla sostenibilità di mercato di un tessuto produttivo frammentato e marginale;
- iii) i risultati ottenuti con le misure di semplificazione amministrativa e di miglioramento del rapporto con il contribuente;
- iv) le indicazioni e controindicazioni emerse nell'attività di accertamento, di riscossione, di amministrazione della giustizia fiscale, gli strumenti normativi nel contrasto alle frodi IVA, nonché un sistema di regole ampio e condiviso alla cui definizione devono

- partecipare i governi di tutti i paesi, al fine di evitare fenomeni di concorrenza fiscale sleale anche attraverso spostamenti di ingenti capitali verso paesi non collaborativi;
- v) la crescente disponibilità di informazioni dettagliate (microdati) da parte dell'Amministrazione finanziaria e la possibilità di incrociare diverse banche dati, nel rispetto della tutela della privacy del contribuente in modo da ottenere *big administrative data*, consentiranno la produzione di analisi quantitative più robuste e affinate sugli effetti ex ante ed ex post delle misure fiscali a contrasto dell'evasione fiscale.

Con prossimi interventi normativi il Governo intende contrastare, in maniera significativa, l'evasione IVA "con consenso", ovvero quella derivante dalla omessa fatturazione. La strategia finalizzata a conseguire la riduzione del *tax gap* in quest'ambito si fonda su un duplice ragionamento.

Da un lato, poiché l'evasione IVA da omessa fatturazione è principalmente dovuta al "consenso", tra fornitori e acquirenti di beni e prestazioni di servizi, la strategia di contrasto sarà volta a introdurre incentivi fiscali in misura tale da far emergere un "contrasto di interessi" tra le parti, al fine di rendere incentivare l'emissione della fattura elettronica.

Per potenziare il "contrasto di interessi" e stimolare la *tax compliance* si sta valutando la possibilità di agevolare attraverso detrazioni fiscali una quota della spesa per beni e servizi in cui risulta elevato il *tax gap* dell'IVA.

Inoltre, al fine di potenziare la lotta all'evasione fiscale, sono allo studio incentivi, anche fiscali, per rendere conveniente il ricorso a pagamenti tracciati in luogo della moneta contante, prevedendo contestualmente una drastica riduzione dei costi di transazione.

L'azione dell'Amministrazione finanziaria continuerà a privilegiare la logica di prevenzione *ex ante* rispetto alla una logica di controllo *ex post*, al fine di privilegiare le attività in grado di incentivare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili. Infatti, i Piani delle attività delle agenzie fiscali contenuti nelle Convenzioni per il triennio 2019-2021 sono declinati secondo un modello orientato a valutare non solo l'efficienza (*input-output*), ma anche e soprattutto l'efficacia (*output-outcome*) dell'azione svolta dalle Agenzie, allo scopo di misurare i risultati degli interventi di breve periodo (*output*) e di valutare, in una prospettiva di medio-lungo periodo, i relativi effetti e impatti sul contesto socio-economico (*outcome*) e, quindi, verificare l'effettiva attuazione delle priorità politiche definite in campo fiscale, con un focus particolare sulla riduzione del *tax gap*.