

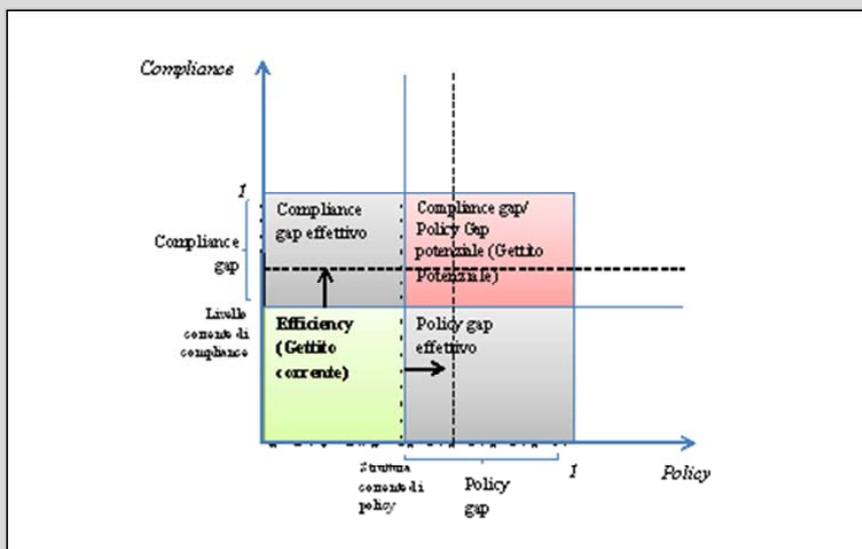
decreto). Gli indicatori di performance (*revenue performance*) ed efficienza (*efficiency*) si possono sintetizzare con la seguente espressione:

$$Efficiency = (1 - Policy\ Gap) \cdot (1 - Compliance\ Gap)$$

Un'illustrazione grafica dell'indicatore di *efficiency* è riportata nella Figura 1.C.1. Ponendo pari a 1 il livello massimo di *compliance* (nel caso di assenza di evasione) e di *policy* (nel caso di assenza di spese fiscali) emerge che un incremento della *compliance* e una riduzione delle spese fiscali (indicato dalle frecce in figura) determinano non solo il recupero dei correnti livelli di *policy gap* e *compliance gap* (dato dall'area grigia), ma anche dell'efficienza piena, attraverso il progressivo recupero dell'intero gettito potenziale (l'area rossa), con un aumento della pressione fiscale. Dato il recupero di efficienza, a invarianza di gettito, è necessario destinare alla riduzione della pressione fiscale le maggiori risorse ottenute.

Per questa ragione, nel Decreto 24 settembre 2015, n. 160 si afferma per la prima volta il principio che ai contribuenti saranno restituite sia le risorse derivanti dalla razionalizzazione del sistema fiscale sia quelle derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva e dal miglioramento della *tax compliance*, con le modalità previste dall'alimentazione e utilizzo del Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

FIGURA 1.C.1: EFFICIENZA, COMPLIANCE GAP E POLICY GAP



Box 1.C.2: Le attività illegali nel calcolo del *tax gap*

Dal settembre 2014 i dati di contabilità nazionale di ciascun paese europeo devono includere i redditi derivanti dalle attività riconducibili al commercio di sostanze stupefacenti, all'esercizio della prostituzione e al contrabbando di sigarette e alcool⁸. L'insieme di queste attività costituisce l'aggregato dell'"economia illegale" che ha le seguenti caratteristiche:

- è costituito da attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso è o proibita dalla legge oppure è legale ma svolta da soggetti non autorizzati;
- comprende attività basate sul concetto di "consenso volontario", cioè svolte sulla base di un accordo tra i soggetti coinvolti nella transazione. A questo riguardo, quindi, non rientrano tra le "attività illegali" ai fini della contabilità nazionale i redditi derivanti da furti, rapine o altre attività criminali in cui non si possa rintracciare l'elemento del consenso;
- esclude, nel caso italiano, il contrabbando di alcool e il commercio internazionale di servizi di prostituzione, in quanto - nella definizione dell'Istat - essi non sono stati ritenuti significativi in termini di aggregati di contabilità⁹. Questa impostazione riflette anche le linee guida del SEC che invitano i paesi a valutare il costo opportunità della procedura di stima qualora il valore dell'attività stimata sia appunto poco rilevante.

La ragione economica dell'inclusione nei conti nazionali delle attività illegali discende dall'esigenza di definire il Prodotto Interno Lordo (PIL) come un sistema esaustivo di transazioni economiche. L'elemento del consenso, anche se riferito a attività illegali, è invece necessario per garantire la formazione di un prezzo di mercato e quindi di un valore economico della transazione. Dal punto di vista dell'attribuzione della stima, la procedura suggerita è quella di attribuire il valore aggiunto risultante dalle attività illegali ai singoli operatori economici (in particolare le famiglie produttrici), assumendo quindi che i soggetti coinvolti nelle attività illegali possano essere considerati come lavoratori indipendenti.

Va ricordato che l'aggregato delle attività illegali è solo una delle componenti dell'economia non direttamente osservata (NOE) che rientra nei conti nazionali. Oltre ad esso, infatti, si considera l'economia sommersa, cioè l'attività di produzione di beni e servizi legali cui corrispondono forme di occultamento per ragioni di evasione fiscale e/o contributiva (sotto-fatturazione o lavoro nero), e l'economia informale, che riguarda attività legali su piccolissima scala prevalentemente basate su relazioni personali e familiari.

Mentre la pratica di includere le attività illegali nel calcolo del PIL - anche se concettualmente discutibile - è sufficientemente consolidata, questione diversa assume la considerazione di quelle stesse attività ai fini sia della misurazione del *tax gap* sia del potenziale recupero di gettito che potrebbe derivare dal contrasto all'illegalità.

Il problema a cui si fa riferimento è in effetti di natura più ampia e coinvolge l'equivalenza - spesso sottintesa - tra dimensione del *tax gap* e dimensione del gettito recuperabile dal contrasto all'evasione. La letteratura economica ha da tempo criticato questa equivalenza, sulla base dell'osservazione che una percentuale del *tax gap* - in presenza di un aumento del tasso di adempimento - non sarebbe recuperabile, in quanto il gettito potenziale stimato assumendo un regime di perfetto adempimento costituirebbe una misura valida solo in corrispondenza del tasso di adempimento iniziale. Una variazione del tasso di adempimento, dovuta al contrasto all'evasione, comporterebbe invece reazioni comportamentali tali che il gettito potenziale a seguito di questa variazione può divenire inferiore a quello stimato al tasso di adempimento iniziale¹⁰.

Per fornire indicazioni sull'opportunità di considerare le attività illegali nel calcolo del *tax gap* è necessario considerare la natura del mancato gettito derivante dallo svolgimento di tali attività. Prima di procedere, tuttavia, è utile ricordare che attualmente soltanto il contrabbando di tabacco è inserito nel calcolo del *tax gap*, accettando l'assunzione implicita che il contrasto al contrabbando possa determinare uno spostamento verso il consumo lecito di tabacco e quindi consentire un recupero del gettito evaso.

⁸ Si tratta del recepimento dei nuovi schemi di contabilità nazionale SEC 2010.

⁹ Al riguardo, si veda l'Audizione del Presidente dell'Istat sul tema "L'economia illegale nei conti nazionali", Roma 8 ottobre 2014.

¹⁰ Al solo scopo di fornire una base analitica a questa intuizione, si veda l'Appendice A.

Per meglio chiarire questi aspetti da un punto di vista generale, conviene distinguere le due dimensioni delle attività illegali contenute nella loro definizione:

- l'illiceità della vendita, distribuzione o possesso di alcuni beni o servizi;
- l'illiceità dell'operatore.

Nel primo caso, è ragionevole presumere che una repressione delle attività illegali di vendita, distribuzione o possesso di beni o servizi, non avrebbe come conseguenza l'emersione del gettito evaso, se non per la parte eventuale di consumo di beni e servizi che potrebbe spostarsi dal mercato illegale a quello legale. Per il recupero del gettito, dunque, si dovrebbe fare riferimento a una sorta di elasticità incrociata di difficile quantificazione. Le attività illegali, infatti, sono spesso svolte da organizzazioni criminali che certamente evadono l'imposta nel momento in cui compiono l'illecito. Tuttavia, potrebbe non essere ragionevole assumere che la situazione controfattuale sia lo svolgimento legale di quelle stesse operazioni, sia perché l'oggetto dell'attività è illecito, sia perché l'organizzazione illecita difficilmente potrebbe costituirsi 'in chiaro'. Infine, anche nell'ipotesi estrema di legalizzazione di alcune di queste attività, la stima delle imposte evase nel caso di illiceità non sarebbe affidabile per la quantificazione del gettito effettivamente ottenibile, dato che solo una parte del mercato illegale potrebbe trasferirsi su quello legale.

In altri termini, si ritiene che quella connessa allo svolgimento di attività illegali sia un'evasione di imposta a cui non corrisponda un *tax gap* effettivo; è ragionevole presumere, infatti, che il contrasto dell'attività illegale faccia sparire per la più parte, e non emergere, l'attività stessa. In altri termini, mentre si può assumere che il mancato gettito derivante dall'occultamento al fisco di materia imponibile nel contesto di attività comunque legali (come l'impresa regolare che usa lavoro nero) possa essere considerato una buona stima del gettito che lo Stato potrebbe ottenere se quelle attività emergessero (al netto di effetti comportamentali comunque possibili), altrettanto non si può dire per le attività illegali. Ne consegue che, in un approccio di prudenza, l'inclusione nella misura del *tax gap* si dovrebbe evitare; in alternativa, l'inclusione dovrebbe avvenire ipotizzando una qualche misura dell'elasticità di questa base imponibile (si veda l'Appendice A).

Nel secondo caso si è di fronte ad attività legali, ma svolte da un operatore non autorizzato (illegale). Seguendo la stessa linea di ragionamento, si può ritenere che gli operatori illegali siano soggetti che non potrebbero ottenere una autorizzazione a svolgere quella stessa attività; in altri termini, l'impossibilità di ottenere una autorizzazione costituisce di per sé la ragione dell'illiceità dell'operatore. Non sembra quindi ragionevole supporre che l'ipotesi controfattuale preveda l'emersione dell'operatore illegale. Ne consegue che l'evasione connessa a questo tipo di attività, per analogia al caso precedente, non dovrebbe rientrare nella misura del *tax gap*; o rientrare ipotizzando un coefficiente di aggiustamento della base imponibile inizialmente occultata, per tener conto del fatto che una parte del consumo illegale possa spostarsi su mercati legali di beni e servizi.

L'ipotesi sulla situazione controfattuale rappresenta dunque un punto dirimente nel decidere cosa includere nel *tax gap*. Nel caso di attività legali, l'ipotesi controfattuale implicita è che le attività che causano evasione sarebbero svolte ugualmente una volta accertate. Da qui, l'opportunità sia di considerare il gettito evaso nella stima del *tax gap* sia di poter presumere un suo recupero in presenza di attività di contrasto all'evasione. Questa ipotesi, seppure discutibile, potrebbe comunque costituire un'approssimazione del primo ordine del gettito recuperabile nel caso di attività legali. Nel caso di attività illegali, il mantenimento di questa ipotesi controfattuale è invece molto discutibile. Da cui deriva l'opportunità, in un approccio di prudenza, di non considerare il gettito evaso nella stima del *tax gap*, o di includerlo dopo averlo corretto per un adeguato coefficiente di aggiustamento (elasticità). Si tratta, in sostanza, di declinare delle elasticità di realizzazione del gettito evaso in dipendenza delle motivazioni dell'evasione stessa.

Il principio generale che è prudenziale adottare è quello di includere nella misura del *tax gap* soltanto il mancato gettito che deriva dall'occultamento parziale o totale di attività svolte da soggetti autorizzati che producono, vendono o consumano beni o servizi la cui produzione, vendita o consumo è lecita. In questo modo, per le valutazioni di finanza pubblica, si avrebbe più correttamente l'effetto di includere solo elementi che non considerano il contributo di attività illegali o criminali che, per loro natura, comportano ex ante l'evasione delle imposte corrispondenti, ma rispetto alle quali è complesso ipotizzare che quell'evasione sia ex post interamente recuperabile.

In ragione dell'opportunità di non considerare tutto il *tax gap* come gettito recuperabile, potrebbe manifestarsi la necessità di calcolare due versioni del *tax gap*: a) la prima, nella forma attuale; b) la

seconda, che consideri solo quella parte di *tax gap* che si presume possa effettivamente tramutarsi in gettito effettivamente recuperato sulla base di coefficienti di correzione (elasticità) delle corrispondenti basi imponibili.

In considerazione di quanto illustrato finora, va segnalato che nella presente Relazione, per il contrabbando di sigarette, si è adottata la soluzione di considerare nel *tax gap* l'IVA potenzialmente evasa nell'attività illegale, con l'ipotesi che almeno una parte dell'IVA si possa recuperare qualora il consumo si spostasse dal mercato illegale al corrispondente mercato legale¹¹.

Le metodologie di stima del *tax gap*

In questa Relazione la stima del *tax gap* in senso stretto (ai sensi dell'articolo 2 del Decreto Legislativo 24 settembre 2015, n. 160), ovvero il *compliance gap*, è elaborata per le principali imposte erariali e locali, che rappresentano circa l'87,5% del gettito tributario potenzialmente evadibile, e per i contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti.

Sul piano metodologico di stima dell'evasione, le esperienze internazionali evidenziano 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, tuttavia, 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*), che possono essere usati anche per elaborare una stima dell'indice di accuratezza delle dichiarazioni e dei profili di rischio. Tale metodologia risulta più robusta per la stima dell'evasione delle imposte dirette; tuttavia, non è comunemente utilizzata perché i *random audits* implicano una costosa allocazione delle risorse preposte alle verifiche che potrebbero alternativemente essere impiegate per concentrarsi sui casi di maggior rischio (come accade in Italia).

L'art. 10-bis.1, comma 4, lett. b), della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, definisce una metodologia di misurazione dell'evasione fiscale, 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 *tax gap* effettuata utilizzando una metodologia *top down*. Benché la Commissione abbia attentamente valutato la possibilità di stima del *tax gap* anche attraverso l'approccio *bottom-up*, tutte le metodologie utilizzate in questa Relazione sono prevalentemente di tipo *top-down*¹². Le metodologie *bottom-up* per la stima delle imposte dirette sono state comunque accuratamente analizzate e sono state considerate meritevoli di ulteriori sviluppi futuri, anche in considerazione della circostanza che la presentazione di metodologie alternative tra loro coerenti assicurerebbe una maggiore robustezza alle stime.

¹¹ Si riporta nell'Appendice A del presente capitolo un'analisi degli effetti sul *tax gap* della variazione del tasso di adempimento.

¹² Si è fatto uso di stime *bottom up* solo per ricavare indicatori di maggiore dettaglio che servono ad integrare le stime *top down*, ad esempio nel caso della stima delle aliquote IRPEF da lavoro autonomo a da impresa.

In linea con le definizioni adottate in letteratura¹³, l'art. 10-bis.1, comma 5, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, dispone che, per effettuare una stima dell'evasione fiscale e contributiva, cioè del divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento, escludendo gli effetti delle spese fiscali, la Relazione debba misurare distintamente: a) i mancati gettiti derivanti da errori dei contribuenti in sede di dichiarazione; b) gli omessi versamenti rispetto a quanto dichiarato; c) il divario tra le basi fiscali e contributive dichiarate e quelle teoriche desumibili dagli aggregati di contabilità nazionale, distinguendo tra la parte di tale divario ascrivibile alle spese fiscali e la parte residua, che viene attribuita all'occultamento di basi imponibili; d) le mancate entrate fiscali e contributive ascrivibili al divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento, anch'esse al netto degli effetti dell'erosione fiscale.

Rispetto alla metodologia delineata sopra, due importanti aspetti meritano di essere evidenziati, i quali chiariscono che il **tax gap non coincide con l'evasione intenzionale, ma è più ampio**, in quanto:

- i meri errori di calcolo e di interpretazione delle norme e i mancati versamenti (se dovuti solo a crisi di liquidità) non sono ascrivibili all'evasione fiscale intenzionale;
- le basi imponibili teoriche sottostanti alla stima del PIL sommerso, come stimato dall'Istat, non rappresentano compiutamente le basi imponibili non dichiarate, anche se depurate dagli effetti dell'erosione fiscale. Vi sono, infatti, comportamenti dei contribuenti che riducono la base imponibile, ma che, per definizione, non sono inclusi nelle stime del valore aggiunto sommerso (si pensi, per esempio, alle deduzioni fiscali fruite in misura non spettante).

Per quantificare la stima del **tax gap** con il metodo *top down* è necessaria una misurazione dell'economia non osservata, per la parte relativa al sommerso economico. A questo fine, la Commissione ha recepito le misure calcolate dall'Istat nell'ambito delle stime dei Conti economici nazionali. Gli schemi e le definizioni fissate dal Sistema Europeo dei Conti (il SEC che da settembre 2014 è in vigore nella versione 2010) impongono, infatti, di contabilizzare nel PIL, e in generale negli aggregati economici, anche l'Economia Non direttamente Osservata (NOE). Il SEC definisce l'economia non osservata come originata: i) dal sommerso economico; ii) dalle attività illegali; iii) dalla produzione del settore informale; iv) il sommerso statistico, derivante da carenze del sistema di rilevazione e misurazione delle attività. Con riguardo all'inclusione delle attività illegali, in sede europea si applicano in maniera omogenea le regole del Sistema dei conti, al di là delle specifiche caratteristiche delle legislazioni nazionali; questo principio era già presente nel SEC 1995 su cui si basavano le precedenti versioni dei conti, ma solo con l'introduzione del SEC 2010 ha trovato applicazione in tutti i paesi¹⁴.

Anche per quanto riguarda la quantificazione dell'evasione contributiva le misure presentate in questa sede si poggiano sulle stime di Contabilità nazionale relative al numero di lavoratori dipendenti irregolari (in termini di occupati e posizioni) e le ore da essi lavorate; tali stime derivano, prevalentemente, dalla complessa procedura che confronta a livello di informazioni sull'individuo la condizione lavorativa misurata dall'indagine sulle forze di lavoro e l'insieme dei segnali amministrativi connessi agli adempimenti relativi ai lavoratori (dipendenti o

¹³ Vedi pagina 7 della Relazione.

¹⁴ A partire da settembre 2014 i dati di Contabilità nazionale includono nei conti il reddito relativo alle attività di traffico di stupefacenti, di prostituzione e di contrabbando di tabacco. La distinzione tra economia sommersa e economia illegale, entrambe incluse nel PIL, è dovuta al fatto che nella prima si stima quella parte di economia legale che sfugge all'osservazione diretta, perché caratterizzata da sottodichiarazione, impiego di lavoro irregolare e altre poste minori (come mance e fitti in nero), mentre l'economia illegale include le attività economiche il cui oggetto (o soggetto) è collocato al di fuori della Legge. Essa comprende dunque le transazioni di beni e servizi illegali e le attività che, seppure legali, sono svolte da soggetti non aventi opportuno titolo."

indipendenti) registrati secondo la regolazione vigente. 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.

Per quanto riguarda i contributi a carico dei datori di lavoro, le quantificazioni fanno riferimento ai soli contributi effettivi dei datori di lavoro ed è basata sull'applicazione alle diverse stime di base imponibile evasa delle aliquote contributive implicite nel calcolo delle stime dei redditi da lavoro dipendente (regolari) di Contabilità nazionale. La stima dei contributi a carico del lavoratore si basa invece sulle aliquote di Legge.

I risultati

I principali risultati derivanti dall'applicazione delle metodologie illustrate per la quantificazione dell'evasione fiscale e contributiva¹⁵ sono sintetizzati nelle Tabelle 1.C.1 e 1.C.2. In media, per il triennio 2013-2015, per il quale si dispone di un quadro completo delle valutazioni¹⁶, si osserva un *gap* complessivo pari a circa 108,9 miliardi di euro, di cui 97,8 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,1 miliardi di mancate entrate contributive.

Dal 2014 al 2016 si osserva una significativa diminuzione delle mancate entrate tributarie¹⁷ (-5,5 miliardi di euro), che passano da circa 95,5 miliardi nel 2014 a circa 90 miliardi nel 2016. Restrungendo l'analisi al biennio 2014-2015 e includendo anche le mancate entrate contributive, si osserva una diminuzione netta del *gap* complessivo pari a 5,5 miliardi di euro, dovuto alla riduzione delle entrate tributarie (-5,8 miliardi di euro) parzialmente compensata dall'incremento di 300 milioni di euro del *gap* riguardante le entrate contributive¹⁸.

In dettaglio, il *tax gap* IRPEF da lavoro autonomo e da impresa, IRES, IVA e IRAP ammonta a 83,8 miliardi di euro nella media del periodo 2013-2015. A questa stima occorre aggiungere i circa 5,6 miliardi di euro dell'IRPEF per il lavoro dipendente irregolare, comprese le addizionali regionali e comunali, i circa 5,2 miliardi di euro dell'IMU per gli immobili diversi dall'abitazione principale, circa 913 milioni di euro per la cedolare secca e 975 milioni per il canone RAI. Per quanto concerne le entrate contributive, secondo l'ipotesi massima di stima, nella media 2013-2015 risulta un ammontare evaso pari a 11,1 miliardi di euro all'anno, di cui 8,5 miliardi circa a carico dei datori di lavoro e 2,6 miliardi a carico dei lavoratori dipendenti.

La Tabella 1.C.2 riporta la propensione al *gap* relativa alle entrate tributarie, in media pari al 22,1%. Si osserva, in particolare, una propensione media al *gap* IRPEF pari al 68,3% per i lavoratori autonomi e le imprese. In generale, con la sola eccezione dell'IRES e delle accise sui prodotti energetici, nel 2016 emerge una riduzione del *gap* rispetto al 2015 per tutte le tipologie di imposte considerate. Nell'anno d'imposta 2016, si osserva il raggiungimento di un record negativo nella propensione al *gap* delle imposte. In particolare, nel 2016 si osserva una diminuzione marcata della propensione al *gap* per il canone RAI, che passa dal 36,6% al 9,9%, per effetto del suo inserimento nella bolletta elettrica, come era già stato anticipato nella Relazione

¹⁵ In considerazione delle procedure adottate, è opportuno ricordare che le stime del *tax gap* qui presentate dipendono dalla valutazione dell'economia sommersa, che, come tutti i dati statistici, può essere soggetta a revisioni ed errori, e dalle ipotesi adottate per rendere comparabili i dati della Contabilità nazionale con quelli dell'Anagrafe tributaria.

¹⁶ Non si considera la TASI nel calcolo in quanto la quantificazione è stata effettuata solo per l'anno 2016.

¹⁷ Al netto dell'IRPEF e delle addizionali locali sul lavoro dipendente, per le quali non è ancora possibile quantificare il *gap* per il 2016, e della TASI, per la quale non è disponibile il dato per gli anni 2011-2015.

¹⁸ 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.

dello scorso anno¹⁹. Inoltre, anche la propensione al *gap* per le locazioni registra una riduzione notevole, pari a 1,4 punti percentuali. Infine, occorre evidenziare che per la propensione al *gap* IVA e IRAP continua il trend decrescente iniziato nel 2015. Tuttavia, a livello aggregato la diminuzione della propensione al *gap* tra il 2016 e il 2015 è solo di 0,1 punti percentuali, a causa dell'incremento relativo all'IRES, che compensa parte delle diminuzioni registrate per le altre imposte.

TABELLA 1.C.1: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE -DATI IN MILIONI DI EURO-

Tipologia di imposta	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Diff 2016- 15	Media 2013-15**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.949	3.887	3.975	5.149	5.465	N.D.	N.D.	4.863
IRPEF lavoro autonomo e impresa	32.517	32.539	32.195	33.408	33.026	33.944	917	32.876
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	610	633	643	715	780	N.D.	N.D.	713
IRES	9.046	8.407	8.392	8.909	6.818	7.685	866	8.040
IVA	36.709	36.145	34.770	36.475	34.827	34.895	67	35.358
IRAP	9.009	8.754	8.573	8.422	5.709	5.325	-383	7.568
LOCAZIONI	1.810	1.322	739	736	1.265	1.136	-129	913
CANONE RAI	765	887	942	977	1.008	240	-768	975
ACCISE sui prodotti energetici	N.D.	924	1.169	1.306	1.430	1.611	181	1.302
IMU	N.D.	3.970	5.249	5.225	5.195	5.117	-78	5.223
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	259	N.D.	N.D.
Totale entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI)	N.D.	92.949	92.030	95.458	89.278	89.952	674	92.255
Totale entrate tributarie (al netto della TASI)	N.D.	97.469	96.647	101.322	95.523	N.D.	N.D.	97.831
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.438	2.478	2.376	2.602	2.800	N.D.	N.D.	2.593
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.016	8.077	7.906	8.688	8.830	N.D.	N.D.	8.475
Totale entrate contributive	10.454	10.555	10.282	11.290	11.630	N.D.	N.D.	11.067
Totale entrate tributarie e contributive	N.D.	108.024	106.929	112.612	107.153	N.D.	N.D.	108.898

* Le stime relative al 2016 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).

¹⁹ Cfr.: MEF, "Relazione sull'Economia non Osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva -Anno 2017-", pp. 198-200.

TABELLA 1.C.2: PROPENSIONE AL GAP

Tipologia di imposta	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Diff. p.p. 2016-15	Media 2013-15**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)***	3,0%	2,9%	3,0%	3,8%	3,7%	N.D.	N.D.	3,5%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	64,2%	67,3%	67,9%	68,8%	68,2%	67,9%	-0,4%	68,3%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	6,6%	6,6%	6,6%	7,1%	7,3%	N.D.	N.D.	7,0%
IRES	24,1%	25,5%	26,0%	26,3%	19,6%	21,2%	1,5%	24,0%
IVA	27,9%	27,5%	27,1%	27,8%	26,5%	26,2%	-0,3%	27,1%
IRAP	22,5%	22,6%	23,1%	23,0%	20,8%	20,2%	-0,6%	22,3%
LOCAZIONI	21,6%	15,7%	8,8%	8,9%	14,7%	13,3%	-1,4%	10,8%
CANONE RAI	30,3%	33,1%	34,4%	35,6%	36,6%	9,9%	-26,7%	35,5%
ACCISE sui prodotti energetici	N.D.	4,8%	6,2%	6,9%	7,5%	8,4%	0,9%	6,9%
IMU	N.D.	21,2%	27,4%	27,3%	26,8%	26,8%	0,0%	27,2%
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	27,5%	N.D.	N.D.
Totale al netto del lavoro dipendente e della TASI	33,2%	30,9%	31,3%	31,9%	30,6%	30,5%	-0,1%	31,3%
Totale al netto della TASI	23,0%	22,0%	22,1%	22,8%	21,3%	N.D.	N.D.	22,1%

* Le stime relative al 2016 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).

Nella Tabella 1.C.3 i risultati delle stime del *gap* IRPEF da lavoro autonomo e da impresa, IRES, IVA, IRAP e canone RAI sono disaggregati distinguendo tra *tax gap* al netto dei mancati versamenti (*assessment gap*), ovvero tra la differenza tra quanto il contribuente avrebbe teoricamente dovuto versare e quanto ha effettivamente dichiarato, e *tax gap* dovuto a omessi versamenti (*collection gap*), ovvero tra la differenza tra quanto dichiarato e quanto effettivamente versato (nella tabella è presente anche la stima del *gap* da locazioni, per la quale non è disponibile l'informazione circa i mancati pagamenti). Nella media del periodo 2011-2016 il *gap* complessivo relativo all'IRPEF da lavoro autonomo, IRES, IVA, IRAP, locazioni e canone RAI ammonta a circa 86,4 miliardi di euro: di questi, 13,2 miliardi sono ascrivibili alla componente dovuta ad omessi versamenti ed errori nel compilare le dichiarazioni, mentre il *gap* derivante da omessa dichiarazione ammonta a circa 73,2 miliardi di euro.

Se si scompone il *gap* per tipologia di tributo, il *gap* maggiore si registra per l'IVA, con un valore pari a 35,6 miliardi di euro; nel caso dell'IVA, si osserva anche la maggiore incidenza della componente dovuta agli omessi versamenti e agli errori nella compilazione delle dichiarazioni (pari, nella media del periodo, a circa 8,6 miliardi l'anno). Nella Tabella 1.C.4 è riportata anche la disaggregazione della propensione al *gap*.

La media della propensione al *gap*, negli anni 2011-2016, è risultata pari al 33,2%, di cui 28,1% derivante da omessa dichiarazione e il 5,1% dovuto ai mancati versamenti ed errori. Da notare poi che, nel 2016, la propensione risulta pari al 32,4%, il valore più basso osservato nel periodo considerato.

TABELLA 1.C.3: GAP NELL'IMPOSTA (IN MILIONI DI €) DISTINTO TRA MANCATI VERSAMENTI ED ERRORI (MV) E OMESSA DI CHIARAZIONE DI IMPOSTA (*) - DATI IN MILIONI DI EURO

Tipologia di imposta	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Media
IRPEF totale lavoro autonomo e impresa	32.517	32.539	32.195	33.408	33.026	33.944	32.938
<i>di cui IRPEF netto MV</i>	30.984	30.935	30.548	31.675	31.314	32.184	31.273
<i>IRPEF MV (**)</i>	1.533	1.604	1.647	1.732	1.712	1.760	1.665
IRES totale	9.046	8.407	8.392	8.909	6.818	7.685	8.210
<i>di cui IRES netto MV</i>	7.612	7.054	6.975	7.439	5.693	6.416	6.865
<i>IRES MV (**)</i>	1.435	1.353	1.417	1.470	1.125	1.268	1.345
IVAsc totale	36.709	36.145	34.770	36.475	34.827	34.895	35.637
<i>di cui IVAsc netto MV</i>	28.908	27.718	26.303	27.171	25.943	25.993	27.006
<i>IVAsc MV (**)</i>	7.801	8.427	8.467	9.305	8.884	8.902	8.631
IRAP totale	9.009	8.754	8.573	8.422	5.709	5.325	7.632
<i>di cui IRAP netto MV</i>	7.306	7.066	6.902	6.926	4.534	4.190	6.154
<i>IRAP MV (**)</i>	1.704	1.688	1.671	1.496	1.175	1.135	1.478
LOCAZIONI	1.810	1.322	739	736	1.265	1.136	1.168
CANONE RAI	765	887	942	977	1.008	240	803
<i>di cui CANONE netto MV</i>	669	783	824	837	865	169	691
<i>CANONE MV (**)</i>	96	103	118	139	143	71	112
Totale	89.856	88.055	85.612	88.927	82.653	83.224	86.388
<i>di cui netto MV</i>	77.287	74.879	72.291	74.784	69.613	70.088	73.157
<i>MV (**)</i>	12.569	13.176	13.321	14.143	13.039	13.136	13.230

Note: (*) I dati delle stime del gap relativi all'anno 2015 sono da considerarsi semi-definitivi; (**) MV= mancati versamenti; IVAsc = IVA senza consenso.

TABELLA 1.C.4: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA DISTINTA TRA MANCATI VERSAMENTI ED ERRORI (MV) E OMESSA DICHIARAZIONE DI IMPOSTA (*)

Propensione al gap nell'imposta	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Media
IRPEF totale lavoro autonomo e impresa	64,2%	67,3%	67,9%	68,8%	68,2%	67,9%	67,4%
<i>di cui IRPEF netto MV</i>	61,2%	64,0%	64,5%	65,3%	64,7%	64,3%	64,0%
<i>IRPEF MV (**)</i>	3,0%	3,3%	3,5%	3,6%	3,5%	3,5%	3,4%
IRES totale	24,1%	25,5%	26,0%	26,3%	19,6%	21,2%	23,7%
<i>di cui IRES netto MV</i>	20,3%	21,4%	21,6%	22,0%	16,4%	17,7%	19,8%
<i>IRES MV (**)</i>	3,8%	4,1%	4,4%	4,3%	3,2%	3,5%	3,9%
IVAsc totale	27,9%	27,5%	27,1%	27,8%	26,5%	26,2%	27,2%
<i>di cui IVAsc netto MV</i>	22,0%	21,1%	20,5%	20,7%	19,7%	19,5%	20,6%
<i>IVAsc MV (**)</i>	5,9%	6,4%	6,6%	7,1%	6,8%	6,7%	6,6%
IRAP totale	22,5%	22,6%	23,1%	23,0%	20,8%	20,2%	22,2%
<i>di cui IRAP netto MV</i>	18,3%	18,3%	18,6%	18,9%	16,5%	15,9%	17,9%
<i>IRAP MV (**)</i>	4,3%	4,4%	4,5%	4,1%	4,3%	4,3%	4,3%
LOCAZIONI	21,6%	15,7%	8,8%	8,9%	14,7%	13,3%	13,8%
CANONE RAI	30,3%	33,1%	34,4%	35,6%	36,6%	9,9%	30,4%
<i>di cui CANONE netto MV</i>	26,5%	29,3%	30,1%	30,5%	31,4%	7,0%	26,2%
<i>CANONE MV (**)</i>	3,8%	3,9%	4,3	5,1%	5,2%	2,9%	4,2%
Totale	33,2%	33,6%	33,4%	34,0%	32,6%	32,4%	33,2%
<i>di cui netto MV</i>	28,5%	28,5%	28,2%	28,6%	27,5%	27,3%	28,1%
<i>MV (**)</i>	4,6%	5,0%	5,2%	5,4%	5,1%	5,1%	5,1%

Note: (*) I dati delle stime del gap relativi all'anno 2015 sono da considerarsi semi-definitivi;

(**) MV= mancati versamenti; IVAsc = IVA senza consenso.

Box 1.C.3: Il Fondo per la riduzione della pressione fiscale

La valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle corrispondenti previsioni di bilancio dell'anno in corso viene effettuata, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, ai sensi dell'articolo 1, comma 434, primo e secondo periodo, della Legge di stabilità 2014²⁰, così come modificato dall'articolo 1, comma 1069, della Legge di bilancio 2018²¹.

La valutazione delle maggiori risorse è effettuata mediante un confronto degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale dell'anno corrente sia con le previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente, sia con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente²². La valutazione in esame verifica che siano rispettate congiuntamente le seguenti tre condizioni: i) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente (rispettivamente per le annualità 2018, 2019 e 2020); ii) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente (2017); iii) la circostanza che le predette maggiori entrate siano permanenti²³.

L'esito positivo di tali condizioni implica, in sede di predisposizione del disegno di Legge di bilancio, l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale delle maggiori risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale.

Ai fini della valutazione rilevano, nel titolo delle entrate tributarie, i dati gestionali e previsionali dei tributi erariali derivanti da attività di accertamento e controllo e nel titolo delle entrate extra tributarie gli interessi e sanzioni. Sotto il profilo gestionale, rilevano i versamenti risultanti a consuntivo 2017 contabilizzati nel Rendiconto generale dello Stato e i versamenti acquisiti a tutto il mese di agosto 2018; sotto il profilo previsionale, rilevano le stime di cassa a legislazione vigente indicate nello stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato per il 2018, 2019 e 2020, nonché le stime aggiornate degli incassi attesi nel 2018.

Per rendere coerente il confronto degli incassi attesi nel 2018 con le previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente per le annualità 2018, 2019 e 2020, occorre considerare le medesime entrate al netto delle misure *una tantum*. Pertanto, in discontinuità rispetto al metodo di calcolo adottato negli anni precedenti, con riferimento al titolo delle entrate tributarie, la stima degli incassi per il 2018 è stata quantificata al netto della stima del gettito derivante dai provvedimenti sulla c.d. "rottamazione delle cartelle" (D.L. 193/2016 e D. L. 148/2017)²⁴.

Per l'elaborazione della proiezione degli incassi è stata considerata la variazione registrata nel periodo gennaio-agosto 2018 rispetto allo stesso periodo del 2017. Tale variazione è stata applicata alle singole voci delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo incassate nell'anno 2017 considerate al netto degli effetti derivanti dal D.L. 193/2016 e dal D.L. 50/2017.

Nella tabella seguente sono evidenziati i principali tributi (IRPEF, IRES, IVA) e sono indicati indistintamente quelli minori (inclusivi delle entrate derivanti dalla conciliazione); per ciascuna voce sono riportati: gli incassi realizzati nel 2017, risultanti dal Rendiconto generale dello Stato (colonna a)); la stima delle entrate realizzate nel 2018 (colonna b)); le previsioni di bilancio assestate per il 2017 (colonna c)), 2018 (colonna d)), 2019 (colonna e)) e 2020 (colonna f)); la differenza tra la stima degli incassi attesi nel 2018 e quelli realizzati nel 2017; la differenza tra gli incassi stimati per il 2018 e le previsioni iscritte in bilancio per il triennio 2018-2020.

²⁰ L. n. 147/2013.

²¹ L. n. 205/2017.

²² Art. 1, c. 431 e 434 della L. n. 147/2013.

²³ La precedente disposizione normativa limitava il confronto alle previsioni per l'esercizio in corso. La modifica introdotta dall'articolo 1, comma 1069, della Legge di bilancio 2018, ha previsto che il confronto sia effettuato rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente per tutto il triennio.

²⁴ In altre parole, occorre tenere conto degli effetti delle misure di *estinzione dei debiti relativi ai carichi affidati agli agenti di riscossione negli anni dal 2000 al 2016* ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del Decreto Legislativo 22 ottobre 2016, n. 193 (c.d. *rottamazione delle cartelle*), dei vantaggi della *definizione agevolata estesa anche ai debiti affidati in riscossione dal 1° gennaio al 30 settembre 2017*, nonché della *riammissione per i soggetti esclusi dalla definizione agevolata del 2016*, secondo quanto previsto dal D.L. 148/2017.

INCASSI DERIVANTI DALLE ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE (in miliardi di euro)										
	Incassi registrati nel 2017 (Rendiconto generale dello Stato) (a)	Stima Incassi 2018 basata sui dati a tutto agosto (b)	Previsioni di cassa bilancio assestato 2017 (c)	Previsioni di bilancio assestate 2018 (d)	Previsioni di bilancio assestate 2019 (e)	Previsioni di bilancio assestate 2020 (f)	Differenza stima Incassi 2018 incassi 2017 (b-a)	Differenza stima Incassi 2018 previsioni 2018 (b-d)	Differenza stima Incassi 2018 previsioni 2019 (b-e)	Differenza stima Incassi 2018 previsioni 2020 (b-f)
	2017	2018	2017	2018	2019	2020				
IRPEF	3,31	2,99	3,45	3,83	4,02	3,96	-0,31	-0,83	-1,02	-0,96
IRES	1,86	1,68	2,13	2,50	2,46	2,43	-0,18	-0,81	-0,77	-0,75
IVA	3,91	4,59	2,24	3,23	3,60	3,55	0,69	1,36	0,99	1,05
Altre imposte minori	0,59	0,76	0,12	0,63	0,61	0,61	0,16	0,13	0,14	0,15
Totale ruoli tributarie	9,67	10,03	7,94	10,19	10,69	10,55	0,36	-0,16	-0,66	-0,52
Totall ruoli extra tributarie	2,65	3,40	3,13	3,40	3,26	3,20	0,75	0,00	0,15	0,21
Totale	12,32	13,43	11,06	13,59	13,94	13,75	1,12	-0,16	-0,51	-0,31

Sulla base dei criteri sopra descritti, la stima degli incassi attesi per l'anno 2018 è pari a 13,4 miliardi di euro, di cui circa 10,0 miliardi riferiti alle entrate tributarie e 3,4 miliardi alle entrate extra tributarie.

Si perviene, pertanto, ai seguenti risultati: i) la stima degli incassi attesi per il 2018 è maggiore degli incassi realizzati nel 2017 per 1,1 miliardi di euro; ii) gli incassi stimati per il 2018 risultano inferiori alle previsioni per il triennio 2018-2020.

Sulla base di questi risultati non è possibile destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale ulteriori risorse rispetto a quanto già stanziato per il 2018, 2019 e 2020 sulla base della valutazione delle maggiori entrate permanenti effettuata nella Nota di aggiornamento del DEF dello scorso anno²⁵.

D) IL CONTRASTO E LA PREVENZIONE DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA: UNA VALUTAZIONE DEI RISULTATI OTTENUTI CON ALCUNI RECENTI INTERVENTI

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, l'esigenza di intervenire nel contesto di trasformazione della macchina fiscale ha acquisito una valenza sempre maggiore soprattutto con la duplice finalità di:

- assicurare alle Agenzie fiscali una maggiore autonomia (con riguardo alle procedure di bilancio e all'assunzione e incentivazione del personale);
- rafforzare 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.

²⁵ Cfr. MEF, Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2017, pp 52-53.

In linea con i più generali indirizzi di politica fiscale, l'Atto di indirizzo ha posto 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 inquadrare 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.

In linea con tali indirizzi, nel 2017 le Agenzie fiscali hanno concentrato la propria attività sulla centralità del rapporto con il contribuente e, precisamente, nella considerazione che un diverso modello relazionale tra l'Amministrazione fiscale e il cittadino/contribuente possa favorire una maggiore *compliance* e assicurare il conseguimento di risultati significativi nel recupero del *tax gap*. Le Agenzie hanno svolto attività di prevenzione e di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale sviluppando ulteriormente tecniche di analisi dei rischi.

Per quanto riguarda il contrasto all'evasione, nel 2017 il risultato annuale relativo all'obiettivo di riscossione complessiva è pari a 20,1 miliardi di euro (+ 5,8% rispetto ai 19 miliardi nel 2016) di cui 7,4 miliardi derivano dalla riscossione coattiva, 11,4 dai versamenti diretti e 1,3 miliardi dalle iniziative relative all'attività di promozione alla compliance. Di questi 20,1 miliardi, 8 miliardi derivano da attività di accertamento e di controllo formale (compresi 400 milioni di incassi da attività di accertamento relativa alla *voluntary disclosure*), 10,8 miliardi sono frutto di attività di liquidazione delle dichiarazioni su cui l'Agenzia ha investito molto per affinare le capacità di estrazione e di analisi ed evitare, quindi, l'invio di avvisi imprecisi o inesatti. Infine, circa 1,3 miliardi provengono da versamenti spontanei da *compliance*.

Sul fronte della prevenzione, da alcuni anni lo strumento prescelto per incidere positivamente sulla *tax morale* è rappresentato dalle comunicazioni inviate a cittadini, ai professionisti ed alle imprese, per la promozione della *compliance*. Le comunicazioni ad oggi messe punto sono di due tipi:

- quelle che vengono inviate in prossimità della scadenza dei termini per la presentazione delle dichiarazioni, con funzione di *reminder* per segnalare ai contribuenti che non hanno presentato la dichiarazione nel termine ordinario e che hanno ancora 90 giorni di tempo per farlo con lievi sanzioni;
- quelle che contengono segnalazioni relative a probabili errori ed omissioni compiuti in fase di compilazione della dichiarazione e che spiegano al contribuente come poter rimediare agli errori, mediante l'istituto del ravvedimento operoso ed usufruire, quindi, del pagamento delle sanzioni in misura ridotta.

In pochi anni si è passati da una fase in cui le comunicazioni venivano predisposte manualmente, al 2017 in cui ne sono state complessivamente trasmesse oltre 1.460.000, alcune delle quali inviate per promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari ai contribuenti che presentavano anomalie relative agli studi di settore per il triennio 2013-2015 o a quelli con anomalie risultanti dal confronto tra la comunicazione annuale IVA e la dichiarazione IVA per il 2016.

Questa modalità di approccio al contribuente sta producendo risultati positivi sia in termini di cambiamento dei comportamenti, anche per gli anni successivi, sia in termini di recupero di imposte non versate o versate in misura ridotta erroneamente. Nel 2017 dall'adesione alle strategie di *compliance* sono stati complessivamente incassati 1,3 miliardi, con una variazione in aumento del 160% rispetto al risultato conseguito nel 2016. È un programma in pieno sviluppo e per il quale si stanno effettuando importanti investimenti tecnologici volti a: automatizzare i processi quanto più possibile; raggiungere platee sempre più ampie; cambiare i modelli organizzativi interni per individuare tutti gli snodi decisionali che prima conducevano a selezionare una posizione per sottoporla ad accertamento ed oggi sono riorientati a comunicare al contribuente i dati che sarebbero stati utilizzati per emettere un avviso di accertamento.

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 2017-2019, definite con l'Atto di indirizzo emanato in data 18 novembre 2016 dal Ministro dell'economia e delle finanze. L'attività è stata caratterizzata da un incisivo orientamento volto a ridurre l'onerosità degli adempimenti, rafforzare le iniziative di confronto e collaborazione con le diverse categorie di operatori economici e/o contribuenti, valorizzare le procedure innovative introdotte in aderenza all'Agenda Digitale Europea, sviluppare ulteriormente l'analisi automatizzata del rischio condivisa con altre Autorità nazionali per l'individuazione dei comportamenti fraudolenti che generano distorsioni alla libera concorrenza e per pervenire alla riduzione dell'invasività dei controlli.

L'Agenzia ha, nel contempo, rafforzato gli strumenti per l'azione di prevenzione del riciclaggio e del contrasto al contrabbando. Nell'ambito della convenzione in essere con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, è stata incrementata l'efficacia dell'azione di prevenzione e repressione degli illeciti extra-tributari connessi al commercio internazionale, con specifico riguardo al contrasto degli interessi economici della criminalità organizzata e al finanziamento del terrorismo. Le azioni svolte hanno anche mirato a tutelare la salute e la sicurezza dei cittadini-consumatori della UE, la proprietà intellettuale, i beni culturali e le specie in via di estinzione.

Nel settore dei giochi, l'Agenzia ha mirato a elevare la qualità dell'offerta, soprattutto sotto il profilo della tutela dei soggetti vulnerabili, e a combattere l'offerta illegale, anche quando veicolata su reti telematiche da parte di soggetti in difetto di titolo autorizzatorio o abilitativo.

Nel corso del 2017 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 oltre 15 miliardi di euro (IVA e dazi). Inoltre, attraverso le attività di verifica e di controllo sugli scambi, la produzione e il consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa, sono stati riscossi circa 34 miliardi di euro. Con riferimento al settore dei tabacchi, l'Agenzia, quale autorità di controllo del comparto, controlla l'intera filiera (produzione, distribuzione all'ingrosso, vendita al dettaglio), verifica la conformità dei prodotti alla normativa comunitaria e nazionale, provvede alla liquidazione dell'IVA e dell'Accisa gravanti su tali prodotti e alla verifica dei versamenti di quest'ultima da parte dei depositari. Nel 2017, le entrate Erariali derivanti dalle immissioni in consumo di tabacchi lavorati sono state di circa 13,8 miliardi di euro (circa 10,5 miliardi di accisa e 3,3 miliardi di IVA). È, inoltre, soggetta a controllo la distribuzione dei prodotti liquidi da inalazione senza combustione (cd. sigarette elettroniche). 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. Il settore ha garantito nel 2017 la riscossione di 10,3 miliardi di euro.

Anche per il 2017 il contrasto all'evasione fiscale, alle frodi e all'economia sommersa ha rappresentato l'obiettivo prioritario della **Guardia di Finanza**, 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 delle dinamiche economiche in ambito locale.

Al 31 dicembre 2017, nel quadro di un complesso di **1.069.578 interventi di polizia economico-finanziaria**, nell'esecuzione dei Piani Operativi tendenti al contrasto all'evasione, l'elusione e le frodi fiscali, la Guardia di Finanza ha svolto **108.655 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, nell'ambito di un totale di 55.568 deleghe d'indagine svolte dalla Guardia di Finanza su tutto il territorio nazionale, sono state **concluse 10.872 indagini di polizia giudiziaria a contrasto dei reati tributari** di cui al Decreto 10 marzo 2000, n. 74, di quelli in materia di gioco e scommesse, accise e lavoro sommerso, nonché del

reato di contrabbando, all'esito delle quali sono stati complessivamente **denunciati 12.375 soggetti e accertati 18.956 reati tributari**.

A seguito della Legge di riforma 10 dicembre 2014, n. 183 e del conseguente riordino delle competenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con Decreto attuativo 14 settembre 2015, n. 149 è stato istituito l'**Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)**, che ha integrato in un'unica Agenzia i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, con 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 2018-2020 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 una più efficiente ed efficace azione di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, grazie anche a un coordinamento delle linee di intervento condivise nella Commissione centrale di coordinamento della vigilanza presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nonché in adempimento della Convenzione triennale con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'attività di coordinamento si realizza anche attraverso l'uniformità nell'applicazione delle normative e nei comportamenti ispettivi, la condivisione dei dati di INPS, INAIL e dell'Agenzia delle entrate, nonché tramite l'implementazione dei sistemi informativi a supporto dell'attività di vigilanza.

Dalla rilevazione annuale dei risultati dell'azione ispettiva svolta dall'INL emerge che, a fronte di un numero di aziende ispezionate pari a 160.347, **sono stati accertati 252.659 lavoratori irregolari** (a fronte di 186.027 lavoratori risultati irregolari nel 2016, con un conseguente incremento del 36%), **di cui 48.073 completamente "in nero"**, 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.

Sempre in relazione all'attività di vigilanza ispettiva dell'INL, per l'anno 2017, si evidenziano contributi previdenziali e premi assicurativi recuperati per un importo di 1.100.099.932 euro.

Anche l'**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)** supporta l'azione di contrasto all'evasione contributiva attuata dall'INL attraverso l'attività preventiva di verifica amministrativa, ovvero di vigilanza documentale, finalizzata a verificare la regolarità contributiva dei soggetti e delle aziende al fine di rilevare violazioni sostanziali di maggiore rilevanza in termini economici.

In particolare, con l'attività preventiva di vigilanza documentale, nell'anno 2017 sono state accertate irregolarità di natura contributiva pari complessivamente a **295,5 milioni di euro**, cui si aggiunge il risparmio stimato in **285,9 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 seleziona 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.

La vigilanza amministrativa INAIL ha comportato un recupero (in termini di Premi accertati censimento/indotto) per un importo complessivo di **€ 37.809.798**.

TABELLA DI SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE		
Agenzia delle entrate	Cambiamento di verso	Invio di oltre 1,4 milioni di comunicazioni a cittadini per promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari o per invitarli a correggere anomalie.
	Misure volte ad attrarre persone e imprese estere in Italia	Cooperative compliance, patent box, accordi preventivi.
	Riscossione complessiva da attività di controllo	20,1 miliardi di euro (di cui 7,4 da riscossione coattiva, 11,4 miliardi di somme riscosse tramite versamenti diretti e 1,3 miliardi di somme derivanti da promozione della compliance)
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli	Maggiori diritti accertati	1,85 miliardi di euro, di cui 1 relativo all'IVA intra e 0,4 alle accise
	Contraffazione	12,9 milioni di valore accertato
Guardia di Finanza	Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte	10.872
	Soggetti denunciati per reati tributari	12.375
	Verifiche e controlli fiscali	108.655
	Valori sequestrati (€)	833.770.466
	IVA evasa scoperta (milioni euro)	7.643
	Casi di fiscalità internazionale scoperti	1.809
INL	Attività di vigilanza aziende ispezionate	160.347
	Recupero contributi e premi evasi (€)	1.100.099.932
	Lavoratori in nero	48.073
	Lavoratori irregolari	252.659
INPS Verifiche amministrative	Contributi evasi accertati (€)	295.512.749
	Risparmi in termini di mancati pagamenti per prestazioni (€)	285.889.665
INAIL Verifiche amministrative	Premi accertati Censim./Indotto	37.809.798

E) VALUTAZIONE DELLE PRINCIPALI MISURE NORMATIVE DI CONTRASTO E PREVENZIONE DELL'EVASIONE

Tra le principali novità della Relazione 2018 si possono menzionare le analisi, presentate nel Capitolo 5, delle principali misure che sono state introdotte e/o modificate per prevenire e contrastare l'evasione fiscale. In particolare, sono stati valutati: gli effetti relativi all'estensione dello *split payment* alle società quotate nel FTSE-MIB e alle società controllate dalla Pubblica Amministrazione; gli effetti derivanti dal contrasto alle indebite compensazioni IVA; gli effetti derivanti dall'inserimento del canone RAI nella bolletta elettrica, già preliminarmente analizzati nella Relazione 2017; gli effetti dell'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica per tutte le operazioni commerciali con soggetti IVA (B2B) e consumatori finali (B2C).

In particolare, per quanto concerne lo *split payment*, tale modalità di versamento dell'IVA prevede, ai fini del contrasto dell'evasione, il pagamento dell'imposta direttamente da parte della Pubblica Amministrazione (PA) per i beni e servizi da essa acquistati, in luogo del fornitore,