



*Il Ministro dell'Economia e delle Finanze*

Prot. 13285

Roma, 13 OTT 2016

*Illustre Presidente*

ad integrazione di quanto allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2016, trasmetto il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva e la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, predisposti ai sensi dell'art. 10-bis.1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Per quanto concerne il rapporto programmatico sugli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, previsto dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 24 settembre 2015 che introduce all'articolo 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il comma 5-bis, rappresento che la scansione temporale e la tempistica ivi prevista non consentono di procedere alla sua predisposizione, non essendo disponibile il rapporto annuale sulle spese fiscali, che sarà, invece, allegato allo stato di previsione dell'entrata, nel disegno di legge di bilancio.



On.le Laura BOLDRINI  
Presidente della Camera dei Deputati  
Palazzo Montecitorio  
ROMA



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

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

## INDICE

1) MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA E COORDINAMENTO CON LE PROCEDURE DI BILANCIO .....	3
2) I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA.....	5
3) <i>TAX COMPLIANCE</i> .....	9
4) LA VALUTAZIONE DELLE MAGGIORI ENTRATE DA DESTINARE AL FONDO PER LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE .....	12
5) INDIRIZZI SULLE STRATEGIE PER IL CONTRASTO DELL'EVASIONE .....	12

## 1) MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA E COORDINAMENTO CON LE PROCEDURE DI BILANCIO

L'articolo 10-bis.1, comma 1, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'articolo 2 del Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160, prevede che, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2016, sia presentato un "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva" (d'ora in poi indicato come «Rapporto»), distinguendo tra imposte accertate e riscosse nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento. Il Rapporto evidenzia i risultati del recupero di gettito fiscale e contributivo<sup>1</sup>.

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

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

La Relazione elaborata dalla Commissione contiene numerose novità rispetto al passato. Le innovazioni sulla stima dell'evasione riguardano tra l'altro:

- i) l'inclusione della stima dell'evasione degli oneri contributivi;
- ii) la disaggregazione tra il *gap* IRES e quello IRPEF generato da imprese e lavoratori autonomi;
- iii) la stima dell'evasione IRPEF dei lavoratori dipendenti irregolari.

---

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

Un'altra rilevante novità attiene inoltre, alla distinzione, ove possibile, del *tax gap* tra due componenti:

- i) il *tax gap* al netto dei mancati versamenti;
- ii) il *tax gap* dovuto ai mancati versamenti.

Nel recepire i risultati presentati nella Relazione predisposta dalla Commissione, particolare attenzione viene riservata nel presente Rapporto alla valutazione dei risultati dell'attività di contrasto e prevenzione all'evasione conseguiti nel 2015, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento di evasione (c.d. *effetto diretto*), sia a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, ovvero alla *tax compliance* (c.d. *effetto indiretto*).

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

Per quanto concerne il secondo effetto, ossia la misurazione della dinamica della *tax non compliance*, il *tax gap* elaborato dalla Commissione, calcolato come il divario (*gap*) tra le imposte effettivamente versate e le imposte che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari previsti a legislazione vigente, rappresenta una *proxy* dell'evasione fiscale. Sulla base di questa premessa, che risponde, tuttavia, a una prassi consolidata e condivisa a livello internazionale, si è proceduto all'analisi dei metodi di stima del *tax gap* per l'IVA, l'IRAP, l'IRES, l'IRPEF, distinguendo tra lavoratori autonomi, imprese e lavoratori dipendenti irregolari, l'IMU sui fabbricati diversi dall'abitazione principale, e dell'evasione contributiva, distinguendo tra contributi evasi dai datori di lavoro e dai lavoratori dipendenti irregolari.

Va segnalato che la Commissione conta di produrre nelle prossime settimane un aggiornamento dei dati relativi al 2014, così da incorporare la recentissima elaborazione dei Conti nazionali da parte dell'Istat, la quale ha comportato una significativa revisione delle stime relative a tale anno. In occasione dell'aggiornamento, saranno presentate anche le note metodologiche dettagliate relative alla misurazione del *tax gap* relativo alle singole imposte e contributi analizzati. Il Paragrafo 3 sintetizza, quindi, quanto riportato nella Relazione per ciò che concerne la stima del *tax gap*, considerando circa il 70 per cento delle imposte e il complesso dei contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti.

Il Paragrafo 4 riporta la valutazione delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale da destinare al Fondo della riduzione della pressione fiscale (ai sensi dell'articolo 1, commi 431-434, della legge 27 dicembre 2013, n. 147).

Infine, il Paragrafo 5 illustra indirizzi e prospettive strategiche per il contrasto all'evasione fiscale e contributiva, ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 1, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

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

Le strategie per il contrasto all'evasione fiscale e per la riduzione del *tax gap* sono state individuate con l'Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2016-2018. In particolare, è stato notevolmente potenziato il ruolo della "prevenzione" che ha assunto importanza almeno pari a quella della più tradizionale attività di "contrasto" all'evasione. Elemento chiave di tale strategia è la ricerca di un nuovo e più evoluto rapporto tra fisco e contribuente, basato sulla reciproca fiducia, sulla trasparenza e sulla semplificazione, che ha orientato le attività dell'amministrazione finanziaria nel corso del 2015.

Per quanto attiene al contrasto dell'evasione contributiva, l'azione di indirizzo, coordinamento e impulso privilegia in particolare il contrasto all'illegalità nel lavoro, con particolare attenzione al lavoro "nero".

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

TABELLA 2.1 SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE TRIBUTARIA		
Agenzia delle entrate	Adozione di sistemi di fatturazione elettronica	Coinvolte 23.000 amministrazioni, oltre 600.000 fornitori, 28 milioni di fatture nei primi 20 mesi dall'introduzione
	Cambiamento di verso	Invio di circa 305.000 comunicazioni per la <i>compliance</i> a fronte delle quali più di 156.000 cittadini hanno inteso accogliere l'invito del Fisco a rimediare a un errore o a una dimenticanza in tempi brevi e con sanzioni ridotte, versando spontaneamente circa 250 milioni di euro
	<i>Voluntary disclosure</i>	Le domande di adesione pervenute all'Agenzia sono state oltre 129 mila e si sono concentrate in un breve lasso di tempo in quanto dal 1° gennaio 2015, data di entrata in vigore della legge 186 del 2014 fino al 30 settembre sono pervenute circa 63.000 istanze, ma nei due mesi di proroga di ottobre e novembre 2015 se ne sono aggiunte altre 66.000
	Riscossione complessiva da attività di controllo	14,85 miliardi di euro (di cui 7,7 miliardi derivanti dall'attività di accertamento e di controllo formale, 6,9 miliardi di somme riscosse a seguito dell'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni e 0,3 miliardi di somme derivanti da versamenti spontanei)
Agenzia delle dogane e dei monopoli	Maggiori diritti accertati	2,23 miliardi di euro (di cui 1,36 da IVA intra e 0,33 da Verifiche accise)
	Contraffazione	20,2 milioni di valore accertato
Guardia di Finanza	Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte	19.858
	Verifiche e controlli fiscali	85.373
	Valori sequestrati (€)	1.130.329.172
	Soggetti denunciati per reati tributari	13.665

Nel corso del 2015, le strategie di contrasto all'evasione sono state concentrate soprattutto su un "cambiamento di verso" rispetto alla tradizionale attività di controllo e accertamento *ex post*, sempre più orientato a reimpostare il rapporto tra l'Amministrazione fiscale, imprese e

cittadini in un'ottica il più possibile collaborativa, in modo da semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili.

In particolare, l'Agenzia delle entrate ha inviato circa 305.000 comunicazioni ai contribuenti con una dichiarazione dei redditi che presentava alcune anomalie. Oltre 156.000 cittadini hanno così potuto rimediare ad un errore o a una dimenticanza in tempi brevi e con sanzioni ridotte; all'esito di queste attività sono complessivamente affluiti circa 250 milioni di euro alle casse dell'erario.

Infine, nel 2015, ha preso avvio la procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*), introdotta dalla Legge n. 186/2014, che ha consentito ai contribuenti di regolarizzare le attività finanziarie o patrimoniali detenute all'estero e non dichiarate al Fisco, versando integralmente le imposte e gli interessi dovuti con una riduzione delle sanzioni amministrative e alcune esclusioni delle sanzioni di tipo penale. Le domande di adesione pervenute all'Agenzia sono state oltre 129 mila. Nell'ultimo trimestre 2015, l'esame delle richieste di collaborazione volontaria presentate ha portato all'emissione di circa 20.400 atti di accertamento per il recupero delle imposte non versate che hanno consentito di incassare circa 220 milioni di euro comprensivi di imposte, sanzioni ed interessi.

Per quanto riguarda l'attività di prevenzione, una delle principali novità è stata l'estensione, a partire dal 31 marzo 2015, degli obblighi di fatturazione elettronica all'intera platea di Amministrazioni ed Enti pubblici. Nei primi 20 mesi dall'introduzione il sistema di fatturazione elettronica ha coinvolto 23 mila Amministrazioni e oltre 600 mila fornitori e gestito 28 milioni di fatture.

Sul fronte del contrasto all'evasione fiscale, l'attività ha reso possibile nel corso del 2015 il recupero di somme evase pari a 14,9 miliardi di euro. Di questi, 7,7 miliardi derivano dall'attività di accertamento e di controllo formale (di cui la componente relativa ai ruoli ammonta a 1,9 miliardi e quella relativa ai versamenti diretti a 5,8 miliardi), 6,9 miliardi derivano dall'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni (di cui la componente relativa ai ruoli ammonta a 2,6 miliardi e quella relativa ai versamenti diretti a 4,3 miliardi) e 0,3 miliardi derivano da versamenti spontanei dei contribuenti. Si tratta di un risultato estremamente positivo che ha consentito di segnare un incremento del 4,9 per cento rispetto al 2014, che a sua volta rappresentava il picco nell'ultimo decennio.

La strategia di azione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli è stata orientata al miglioramento della qualità delle prestazioni, sia per semplificare gli adempimenti a carico degli utenti, sia per massimizzare l'efficacia delle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e ai traffici illeciti.

Per quanto riguarda le attività di prevenzione, è stato accelerato il processo di semplificazione amministrativa anche attraverso lo sviluppo del dialogo telematico con gli utenti, l'incremento dei servizi erogati *on-line* e l'interoperabilità con le altre Amministrazioni, a vantaggio della semplificazione delle procedure e della riduzione dei costi connessi. Finalità ultima è quella di assicurare livelli di servizio sempre più rispondenti alle attese degli interlocutori istituzionali, degli operatori, delle imprese e degli utenti. A tali interventi sono state associate azioni strutturali di miglioramento della struttura organizzativa, gestionale ed operativa, nonché la qualificazione professionale del personale, con l'obiettivo di innalzare il livello qualitativo della *performance* complessiva dell'Agenzia.

Lo sviluppo delle attività di *intelligence* e di analisi dei flussi di traffico e dei rischi connessi ha consentito di potenziare i controlli, utilizzando metodologie di intervento basate sulla valutazione del rischio di evasione riferite a ciascuna macro-tipologia di fenomeno in relazione alle diverse realtà economiche territoriali. Sono stati così rafforzati i sistemi automatizzati di *risk assessment* (Circuito Doganale di Controllo) e le iniziative già avviate per la riduzione dell'invasività dei controlli, per evitare che i controlli sui traffici commerciali possano arrecare pregiudizio alla competitività delle imprese.

Complessivamente l'attività di controllo e antifrode dell'Area Dogane ha consentito di accertare maggiori diritti per 2,2 miliardi di euro, di cui circa 1,4 sono relativi all'IVA intra e 0,33 alle accise.

In linea con quanto previsto dall'Atto di indirizzo per il triennio 2016-2018, la Guardia di Finanza ha assicurato il proprio contributo nel contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali, nonché nel contrasto alla criminalità economica e finanziaria. Le linee d'azione del Corpo, attuate mediante l'esecuzione di Piani Operativi basati sull'integrazione delle funzioni di polizia economico-finanziaria e di polizia giudiziaria a competenza generale spettanti alla Guardia di Finanza, mirano a valorizzare costantemente ai fini fiscali gli elementi acquisiti a seguito delle indagini di polizia giudiziaria, delle operazioni antiriciclaggio e delle altre attività svolte per contrastare ogni forma di illegalità economico-finanziaria e i traffici illeciti.

In tale contesto, inoltre, sono state impartite ai Reparti disposizioni operative aventi l'obiettivo di agevolare, al meglio, il rinnovato spirito collaborativo tra Fisco e contribuenti e per assicurare l'indispensabile unitarietà d'azione dell'Amministrazione finanziaria nel suo complesso.

Al 31 dicembre 2015, nel settore del contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali, la Guardia di Finanza ha svolto **85.373 verifiche e controlli fiscali nei confronti di soggetti preventivamente selezionati** per l'esistenza di elementi indicativi di un forte rischio di evasione e **19.858 indagini di polizia giudiziaria a contrasto dei reati tributari** di cui al Decreto Legislativo 10 marzo 2000, n. 74, di quelli in materia di gioco e scommesse, accise e lavoro sommerso, nonché del reato di contrabbando.

L'attività svolta dagli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in attesa della completa operatività dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", è stata indirizzata al contrasto all'illegalità nel lavoro, con particolare attenzione al lavoro "nero".

La Tabella 2.2 elenca le principali attività svolte dal Ministero del lavoro, dall'INPS e dall'INAIL e i risultati ottenuti nell'ambito della prevenzione e del contrasto dell'evasione contributiva.

TABELLA 2.2 SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE CONTRIBUTIVA		
Ministero del Lavoro	Azione ispettiva	142.618 verifiche ispettive che hanno accertato 78.298 lavoratori irregolari di cui 41.570 risultati completamente "in nero"
INPS	Attività di vigilanza numero ispezioni	39.543
	Totale accertato contributivo (€)	1.105.539.356
	Lavoratori in nero	16.644
	Lavoratori irregolari	42.892
	Accertato da Verifica Amministrativa	162.637.366
	Risparmi in termini di mancati pagamenti per prestazioni	85.600.000
INAIL	Attività di vigilanza	Ispezionate 20.835 aziende, riscontrando 18.207 aziende irregolari, pari all'87,39% del totale. Sul totale di 61.333 lavoratori irregolari, 6.562 sono stati riscontrati "in nero" e sono stati accertati premi per complessivi 81.499.866 euro

Nel 2015 l'azione ispettiva del personale degli Uffici Territoriali del Ministero (unitamente ai militari dei Nuclei ispettorato del Lavoro in servizio presso i suddetti uffici) ha definito **142.618 verifiche ispettive** (le aziende ispezionate sono state pari a 145.697), che hanno accertato **78.298 lavoratori irregolari** (a fronte di 73.508 irregolari nel 2014, con un incremento

del 6,52 per cento), di cui **41.570** risultati completamente in “nero” (con un incremento dell’1,31 per cento rispetto ai 41.030 lavoratori in “nero” nel 2014).

L’azione di contrasto all’evasione contributiva dell’INPS ha previsto un’attività preventiva di verifica amministrativa ovvero di vigilanza documentale, finalizzata a verificare la regolarità contributiva dei soggetti e delle aziende e di rilevare violazioni sostanziali di maggiore rilevanza in termini economici e un’attività di vigilanza ispettiva, finalizzata ad accertare, sulla base di una forte attività di intelligence, nonché su segnalazioni derivanti dall’attività di verifica, fenomeni di evasione contributiva. Sono stati accertati più di un miliardo di contributi evasi; sono stati inoltre riscontrati quasi **43 mila** lavoratori irregolari e quasi **17 mila** lavoratori in “nero”. Anche riguardo all’attività preventiva di vigilanza documentale l’anno 2015 ha fatto registrare un incremento significativo delle somme accertate rispetto all’anno precedente, pari al 10 per cento. Inoltre, grazie alle attività di intelligence sono stati identificati circa 10.500 rapporti di lavoro simulati e finalizzati alla percezione di indebite prestazioni con un risparmio in termini di mancati pagamenti pari a circa 85 milioni di euro.

Al fine di rafforzare e razionalizzare l’attività di controllo finalizzata al contrasto dei fenomeni dell’evasione contributiva e del lavoro sommerso, l’INAIL ha realizzato un sistema di vigilanza basato sullo sviluppo di strumenti tecnologici e di *Business Intelligence* sempre più innovativi e sull’accesso alle banche dati esterne attraverso la stipula di specifici accordi con altri Enti/organismi che svolgono attività di controllo (tra cui le convenzioni bilaterali con Agenzia delle entrate (nuovo accordo del 1.12.2015) e con l’INPS (rinnovato il 3.08.2014) e ha rinnovato in data 30 gennaio 2016, la convenzione con Unioncamere, per poter disporre del registro delle imprese. Nel 2015, sono state ispezionate **20.835** aziende, riscontrando **18.207** aziende irregolari, pari all’87,39 per cento del totale. Sul totale di 61.333 lavoratori irregolari, **6.562** sono stati riscontrati “in nero” e a seguito della liquidazione dei verbali ispettivi INAIL e sono stati accertati premi per complessivi **81.499.866** euro.

### 3) TAX COMPLIANCE

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

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

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

L'articolo 10-bis.1, comma 4, lett. b) della Legge n. 196/2009 definisce una metodologia di misurazione dell'evasione fiscale e contributiva, riferita a tutti i principali tributi e contributi, basata sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'Anagrafe tributaria e dall'INPS. In altre parole, la scelta del legislatore è riconducibile all'idea che una stima robusta dell'evasione fiscale e contributiva sia possibile attraverso una quantificazione del *gap* effettuata utilizzando una metodologia *top down*<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> In questa sede, è sufficiente menzionare, rimandando agli approfondimenti della Relazione per un maggior dettaglio, che, sul piano metodologico di stima dell'evasione, le esperienze internazionali propongono due principali approcci. Un primo approccio di calcolo dell'imposta evasa (cosiddetto *top-down*) si basa sul confronto tra dati fiscali e un corrispondente aggregato macroeconomico (in generale rappresentato dai flussi di Contabilità nazionale), che incorpora al suo interno una stima dell'economia non osservata, opportunamente selezionato al fine di costruire una base imponibile teorica onnicomprensiva, con la quale confrontare la base dichiarata dall'universo dei contribuenti. Nelle *best practice* internazionali, il metodo *top-down* trova applicazione soprattutto nella quantificazione del *tax gap* delle imposte indirette (IVA, accise, ecc.). In Italia, la presenza di una imposta sul valore della produzione netta, come l'IRAP, consente di misurare anche il *tax gap* delle imposte dirette attraverso un approccio di tipo *top-down*. Un secondo approccio (cosiddetto *bottom-up*) si basa su fonti informative di origine interna alle Amministrazioni stesse, come, per esempio, indagini statistiche o programmi di verifica o accertamento casuale (*random audit*).

La misurazione del *tax gap* viene, quindi, presentata nella Relazione per le seguenti tipologie di imposte erariali e locali: IVA, IRAP, IRES, IRPEF, distinguendo tra evasione dei lavoratori dipendenti "irregolari" e evasione dei lavoratori autonomi o delle imprese, e IMU.

Le novità rispetto alle quantificazioni degli anni precedenti riguardano la distinzione, ove possibile, tra il *tax gap* al netto dei mancati versamenti e quello dovuto ai mancati versamenti. La letteratura economica distingue infatti tra *tax gap* al netto dei mancati versamenti (*assessment gap*), ovvero 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 la differenza tra quanto dichiarato e quanto effettivamente versato. Ove possibile, viene, quindi, calcolato il *tax gap* distinguendo tra queste due componenti e si riporta la quantificazione del *tax gap* al lordo del recupero successivo delle entrate tributarie dovuto ad accertamento<sup>3</sup>.

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

La stima del *tax gap* riguarda circa il 70 per cento del gettito tributario, e il complesso dell' *evasione contributiva* da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti irregolari.

Giova ricordare che le stime si riferiscono al periodo compreso tra il 2010 e il 2013, mentre per il 2014 sono disponibili solo alcune stime preliminari relative ad alcune imposte, quindi in relazione a periodi antecedenti l'attuazione del cambio di approccio dell'amministrazione finanziaria più volte menzionato, ed i cui effetti si appaleseranno nel corso degli anni.

I principali risultati delle metodologie illustrate per la quantificazione dell' *evasione fiscale e contributiva* sono sinteticamente riportati nelle Tabelle 3.1 e 3.2.

In media, per gli anni 2012 e 2013, si osserva un *gap complessivo* pari a 108,7 miliardi di euro, di cui 98,3 miliardi di mancate entrate tributarie e 10,4 miliardi di mancate entrate contributive. Dal 2012 al 2013 l'incremento delle mancate entrate tributarie risulta pari a 2,5 miliardi di euro, mentre la dinamica del *gap* riguardante le entrate contributive registra una leggera flessione (circa 280 milioni di euro)<sup>4</sup>.

La Tabella 3.2 riporta la propensione al *gap* relativa alle entrate tributarie, in media pari al 24 per cento. Considerando esclusivamente l'IRPEF per il lavoro autonomo e impresa, l'IRES, l'IVA e l'IRAP, la propensione media al *gap* risulta sensibilmente più elevata e pari al 34,2 per cento. Si osserva, in particolare, una propensione media al *gap* IRPEF pari al 55,9 per cento per i lavoratori autonomi e le imprese, in continua crescita dal 2010 al 2014, anno in cui si avvicina al 60 per cento. In generale, con la sola eccezione dell'IVA, nel 2013 si evidenzia un aumento nella propensione al *gap* rispetto al 2012 per tutte le tipologie di imposta considerate. Tuttavia, nel 2014 si noterebbe una flessione di rilevanti dimensioni anche nel *gap* dell'IRES.

<sup>3</sup> In letteratura si distingue infatti tra *tax gap* lordo (*gross tax gap*), senza considerare l'eventuale recupero di entrate tributarie da ruoli o ritardati versamenti, e *tax gap* netto (*net tax gap*).

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

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

Tipologia di imposta	2010	2011	2012	2013	2014*	Media 2012-13**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	N.D.	3.949	3.887	3.975	N.D.	3.931
IRPEF lavoro autonomo e impresa	20.149	25.548	26.276	28.039	30.730	27.158
IRES	14.670	17.280	13.891	14.274	10.040	14.083
IVA	37.407	40.058	40.451	39.263	40.168	39.857
IRAP	8.091	8.936	8.538	8.623	8.070	8.581
IMU	N.D.	N.D.	4.000	5.290	5.268	4.645
<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>80.317</b>	<b>95.771</b>	<b>97.043</b>	<b>99.464</b>	<b>94.276</b>	<b>98.254</b>
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	N.D.	2.438	2.478	2.376	N.D.	2.427
Entrate contributive carico datore di lavoro	N.D.	8.016	8.077	7.906	N.D.	7.992
<b>Totale entrate contributive</b>	<b>N.D.</b>	<b>10.454</b>	<b>10.555</b>	<b>10.282</b>	<b>N.D.</b>	<b>10.419</b>
<b>Totale entrate tributarie e contributive</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>107.598</b>	<b>109.746</b>	<b>N.D.</b>	<b>108.672</b>

\* Le stime relative al 2014 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati più recenti sull'economia non osservata da parte dell'Istat.

\*\* La media è calcolata solo per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.

**TABELLA 3.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA**

Propensione al gap nell'imposta	2010	2011	2012	2013	2014*	Media 2012-13**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)***	N.D.	3,0%	2,9%	3,0%	N.D.	3,0%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	52,7%	54,5%	54,8%	57,0%	59,5%	55,9%
IRES	34,7%	37,7%	36,1%	37,4%	34,1%	36,8%
IVA	28,4%	29,7%	29,9%	29,7%	29,7%	29,8%
IRAP	20,7%	22,2%	22,1%	23,3%	23,3%	22,7%
IMU	N.D.	N.D.	21,1%	27,3%	27,2%	24,2%
<b>Totale</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>23,6%</b>	<b>24,3%</b>	<b>N.D.</b>	<b>24,0%</b>

\* Le stime relative al 2014 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati più recenti sull'economia non osservata da parte dell'Istat.

\*\* La media è calcolata solo per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.

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

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

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

Tale valutazione è stata effettuata, nel rispetto della normativa vigente, sia confrontando gli incassi dell'anno 2016 con le previsioni iscritte in bilancio per l'esercizio in corso, sia confrontando gli incassi attesi per l'anno 2016 con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente. Da tali confronti sono emerse maggiori entrate permanenti pari rispettivamente a 1.530 milioni di euro e a 380 milioni di euro.

Prudenzialmente viene destinato al Fondo per la riduzione della pressione fiscale il minore dei predetti importi. Pertanto, in sede di predisposizione del disegno di Legge di Bilancio 2017, limitatamente a tale annualità, saranno iscritti 380 milioni di euro nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel predetto Fondo.

#### **5) INDIRIZZI SULLE STRATEGIE PER IL CONTRASTO DELL'EVASIONE**

L'attuazione della Delega fiscale per un fisco trasparente, equo e orientato alla crescita (Legge 23/2014) ha reso necessario ripensare la strategia di contrasto all'evasione mediante interventi radicali volti a innovare profondamente il modello relazionale tra Amministrazione e cittadini, promuovendo un approccio "cooperativo", basato su trasparenza e fiducia reciproca.

L'obiettivo prioritario è rafforzare il clima di fiducia dei contribuenti nei confronti dell'Amministrazione finanziaria e, per questa via, stimolare un maggiore adempimento spontaneo agli obblighi fiscali. Per perseguire questo obiettivo, risulta strategico il miglioramento dei servizi resi ai contribuenti e l'incrocio delle banche dati. L'attività di contrasto di fenomeni evasivi ed elusivi degli obblighi fiscali sarà potenziata mediante una sempre più efficace cooperazione amministrativa sul piano internazionale.

Gli indirizzi e le linee strategiche per il contrasto all'evasione fiscale terranno inoltre conto delle principali raccomandazioni contenute nei recenti rapporti del FMI e dell'OCSE sullo stato dell'amministrazione fiscale italiana. Tali rapporti, presentati alle Commissioni Finanze di Camera e Senato nel luglio 2016, individuano i settori e le azioni di intervento per realizzare il rinnovamento dell'amministrazione finanziaria.

In questo scenario, e coerentemente con quanto suggerito da FMI ed OCSE (Box 5.1), appare opportuno assicurare alle agenzie fiscali una maggiore autonomia, sia con riguardo alle procedure di bilancio sia in merito all'assunzione e incentivazione del personale, bilanciata da una maggiore vigilanza strategica a livello governativo. Inoltre, gli sforzi presenti e futuri dovranno focalizzarsi sullo sviluppo di un approccio olistico per assicurare la *tax compliance*, coordinando le attività dei diversi enti dell'amministrazione finanziaria al fine di assicurare un approccio coerente, efficiente ed efficace. Nel suo complesso, questa strategia dovrebbe combinare un approccio più rigoroso nei confronti dei contribuenti inadempienti con un approccio collaborativo verso quelli adempienti. Contemporaneamente, al fine di migliorare la riscossione coattiva, appare necessario aumentare l'accuratezza e l'integrità del magazzino dei ruoli, adottando misure tese a riallineare gli obblighi e i poteri in tema di riscossione coattiva ai migliori standard internazionali.

#### Box 5.1 Le principali raccomandazioni dell'OCSE e del FMI in tema di *tax compliance* e di riscossione

**Definizione di una strategia nazionale per migliorare la *tax compliance*, basata sulle seguenti priorità:**

- affrontare in modo particolare gli aspetti chiave della *non-compliance* dell'IVA, prestando particolare attenzione agli obblighi di presentazione delle dichiarazioni IVA (richiedendo per esempio la presentazione della dichiarazione IVA trimestrale);
- sfruttare le potenzialità dei dati contenuti negli studi di settore e del monitoraggio sul *tax gap*;
- istituire rapidamente una struttura centralizzata che si occupi degli individui con alta capacità contributiva (HNWI) beneficiando appieno *inter alia* delle informazioni derivanti dalla lotta contro l'evasione internazionale;
- garantire l'accesso e l'interoperabilità tra le banche dati e lo sviluppo di strategie e strumenti da usare, fornendo dati e informazioni rilevanti;
- proseguire le azioni di riforma, offrendo certezza e prevedibilità agli investitori, alimentando il nuovo programma di *cooperative compliance* e migliorando la capacità dell'Italia di risolvere le procedure amichevoli in modo tempestivo.

**Definizione di una strategia nazionale per migliorare la riscossione coattiva, basata sulle seguenti priorità:**

- aumentare l'accuratezza e l'integrità del magazzino dei crediti fiscali;
- adottare misure urgenti per assicurare che la funzione che si occupa della riscossione dei crediti fiscali sia tempestivamente informata di situazioni in cui gli obblighi fiscali dei contribuenti sono stati completamente assolti o estinti;
- dotare la funzione che si occupa della riscossione di adeguati poteri in linea con le migliori pratiche internazionali.

Questi sforzi si inseriscono nel quadro delle azioni già avviate dal Governo sin dal suo insediamento. Il "cambiamento di verso", impostato nel corso dell'anno 2015 e che continuerà nei prossimi anni, è infatti quello di rifondare il rapporto tra l'amministrazione fiscale e i contribuenti in un'ottica il più possibile collaborativa. Va in questa direzione anche il progetto di muovere dagli studi di settore alla costruzione di indici di affidabilità, cui commisurare le premialità per i contribuenti di dimensioni medio-piccole.

Importanti progressi nella direzione della revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali, in funzione del contenimento delle loro spese di funzionamento e del riassetto dei servizi di assistenza, consulenza e controllo, sono stati già realizzati con le misure del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 157, attuativo della delega fiscale. Lo sforzo innovativo che caratterizza le Convenzioni per il triennio 2016-2018 stipulate tra il Ministero e le agenzie fiscali va infatti nel senso di promuovere un ruolo sempre più attivo delle agenzie nella consulenza, assistenza e guida ai contribuenti per il corretto assolvimento degli obblighi fiscali, mediante un dialogo preventivo o, laddove possibile, contestuale al momento dichiarativo,

attribuendo sempre maggiore importanza ai servizi e all'utilizzo dei sistemi informativi, anche dal punto di vista degli incentivi per il raggiungimento degli obiettivi pattuiti (Box 5.2).

#### Box 5.2 Le tre aree strategiche delle Convenzioni per il triennio 2016-2018

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

L'area strategica primaria diviene quella di fornire servizi di qualità ed assistenza ai contribuenti (ad esempio, mediante la dichiarazione precompilata) e di proseguire nel percorso di semplificazione amministrativa anche attraverso il potenziamento dei servizi telematici.

La seconda area strategica di intervento è quella della prevenzione, per consentire maggiori livelli di adempimento spontaneo. In tale area di intervento trovano collocazione anche i nuovi istituti introdotti dalle recenti misure adottate dal Governo, tra cui le comunicazioni preventive, la *cooperative compliance* e le istanze di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*).

La terza area strategica, quella del contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, è sempre più orientata a ottimizzare l'attività di controllo, anche attraverso una maggiore integrazione delle banche dati a disposizione, un miglioramento dell'attendibilità delle analisi economiche e delle stime tecniche statistico-matematiche per la valutazione del rischio di non *compliance* da parte dei contribuenti e per la scelta delle tipologie di controllo da effettuare. Saranno potenziati l'uso sistematico e strutturato delle banche dati a disposizione e dei sistemi di tracciabilità delle transazioni, la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica delle operazioni IVA. Dovranno essere ottimizzate anche le attività di controllo verso quei soggetti che strutturano complessi sistemi di evasione e/o elusione, rafforzando in particolare la lotta alle frodi fiscali, con particolare riguardo a quelle nel settore dell'IVA e in materia di accise. Particolare attenzione sarà dedicata, inoltre, alle sinergie operative e allo scambio di informazioni con altre Autorità competenti, europee e internazionali, anche monitorando gli obiettivi dello scambio automatico di informazioni a fini fiscali (*Common Reporting Standard*) e del progetto BEPS (*Base Erosion Profit Shifting*) e.

La Convenzione con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, pur mantenendo parte dei tradizionali indicatori volti a rappresentare l'azione di contrasto all'evasione e agli illeciti extra-tributari, pone in particolare l'accento sulle azioni dirette all'incremento della *tax compliance* e all'ottimizzazione della performance in termini di servizi resi ai contribuenti/utenti.

L'Area strategica primaria è quella riguardante la semplificazione dei rapporti con gli utenti e il miglioramento della *compliance*. Secondo le nuove strategie di intervento, gli obiettivi dell'Agenzia sono orientati all'incremento della platea degli operatori economici affidabili, alla promozione dell'adempimento spontaneo e ad accrescere l'attrattività dei traffici commerciali da e verso il nostro Paese. Tali obiettivi saranno perseguiti attraverso l'offerta di servizi di qualità, la riduzione dell'onerosità degli adempimenti fiscali e, ove possibile, lo sviluppo di nuove forme di confronto e di collaborazione, nonché attraverso il potenziamento del sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi che consentono di ridurre l'invasività dei controlli.

L'Area strategica controlli, in continuità con la strategica d'azione degli ultimi anni, punta sul rafforzamento delle capacità di prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti che maggiormente incidono sulla regolarità dei traffici commerciali (ad esempio, sottofatturazione e contraffazione) a presidio del gettito erariale. Nel contempo, essa mira a rafforzare le azioni di contrasto agli illeciti extratributari, ottimizzando le attività di tutela della salute e della sicurezza.

Queste innovazioni incideranno sul miglioramento dell'efficienza complessiva dell'amministrazione fiscale. La riforma dell'amministrazione finanziaria Italiana costituisce una delle sfide più importanti nell'agenda delle riforme strutturali che questo Governo si è impegnato a realizzare.

Per quanto attiene, invece, alle azioni di contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, ferme restando le attività di verifica e monitoraggio poste in essere a livello documentale dagli Istituti previdenziali, i controlli di natura ispettiva verranno posti in essere dal nuovo Ispettorato nazionale del lavoro, istituito con il *Jobs Act*.

La nuova Agenzia, infatti, nasce con l'obiettivo di "unificare" i tre corpi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, in una logica di razionalizzazione della vigilanza in

materia di lavoro e legislazione sociale, evitando la sovrapposizione di interventi e potenziando, pertanto, le capacità di verifica e di "intelligence" delle tre amministrazioni.

In tal senso, le azioni di contrasto potranno pertanto contare anzitutto sulla possibilità di individuare gli obiettivi ispettivi attraverso un esame delle diverse banche dati a disposizione degli Istituti, da cui estrapolare le informazioni relative alle imprese che presentano un maggior indice di "rischio evasione", in forza di alcuni elementi di "non congruità" sotto il profilo contributivo o assicurativo.

Il superamento della problematica legata alla c.d. sovrapposizione degli interventi ispettivi, comporterà inoltre una programmazione degli interventi ispettivi più efficace, comunque finalizzata a fronteggiare e colpire le violazioni di carattere sostanziale che recano maggior danno sia ai lavoratori o agli stessi Istituti, dando luogo peraltro ad evidenti fenomeni di "dumping".

Al di là del profilo metodologico, per quanto attiene invece ai principali filoni di intervento ispettivo, gli stessi non potranno che essere individuati in linea di continuità con l'anno precedente ed in coerenza con le principali novità introdotte dai provvedimenti attuativi del *Jobs Act*, sia sul piano lavoristico che più strettamente previdenziale.

In primo luogo va mantenuta alta l'attenzione nei confronti delle indebite percezioni dell'esonero contributivo connesso alle stabilizzazioni dei rapporti di lavoro e, più in generale, alla sussistenza di tutti i presupposti che la legge richiede al fine di fruire di benefici contributivi.

Nell'ambito delle azioni volte a contrastare l'evasione contributiva va posta particolare attenzione anche alle forme di elusione legate alla non corretta utilizzazione delle tipologie contrattuali previste dall'ordinamento, ivi compreso il lavoro accessorio. In tal senso occorre continuare a monitorare il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative - riqualificando i rapporti di lavoro che non presentano i presupposti di autonomia previsti dalla legge - e il ricorso al lavoro accessorio avvalendosi, per quest'ultimo, della maggiore "tracciabilità" dei voucher resa possibile dalle più recenti modifiche normative introdotte dal decreto correttivo al *Jobs Act*.

Da non sottovalutare, inoltre, il necessario rafforzamento delle azioni di contrasto al fenomeno delle "false compensazioni" tra partite fiscali e contributive realizzata attraverso la costituzione di imprese totalmente fittizie poste in essere al solo fine di trarre vantaggio dall'istituto compensativo. Tale obiettivo, peraltro, va conseguito anche attraverso una rinnovata collaborazione tra l'Agenzia delle entrate, gli Istituti previdenziali e l'Ispettorato nazionale del lavoro.

Da ultimo, anche sul fronte delle prestazioni previdenziali, permane l'esigenza di porre in essere puntuali azioni di contrasto al fenomeno dell'indebita percezione di tali spettanze, realizzata anch'essa attraverso la costituzione di fittizi rapporti di lavoro non più nel solo settore agricolo ma ormai diffusa a tutti gli ambiti produttivi da parte di vere e proprie organizzazioni criminali.

**RELAZIONE SULL'ECONOMIA NON OSSERVATA E  
SULL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA**

(art. 10-bis.1 c. 3 legge 31 dicembre 2009, n.196)

---

# INDICE

INDICE .....	1
<b>1. MANDATO DELLA COMMISSIONE E RISULTATI CONSEGUITI .....</b>	<b>3</b>
A) IL MANDATO DELLA COMMISSIONE E L'ATTIVITÀ SVOLTA .....	3
B) L'AGENDA DI LAVORO PER IL 2017 .....	5
C) METODI UTILIZZATI PER LA STIMA DELL'EVASIONE E PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI.....	6
D) IL CONTRASTO E LA PREVENZIONE DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA: CARATTERISTICHE E RISULTATI OTTENUTI .....	11
<b>2. L'ECONOMIA NON OSSERVATA: CARATTERISTICHE STRUTTURALI ED EVOLUZIONE TEMPORALE 2011-2013</b>	<b>16</b>
<b>3. AMPIEZZA E DIFFUSIONE DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA .....</b>	<b>25</b>
A) UN QUADRO DI SINTESI DELLE IMPOSTE E DEI CONTRIBUTI ANALIZZATI .....	25
B) LA STIMA DEL "TAX GAP" PER L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO (IVA).....	28
C) LA STIMA DEL "TAX GAP" PER L'IMPOSTA REGIONALE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (IRAP) .....	30
D) LA STIMA DEL "TAX GAP" PER L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE SOCIETÀ (IRES).....	33
E) LA STIMA DEL "TAX GAP" PER L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (IRPEF) .....	36
F) LA STIMA DEL "GAP" PER I CONTRIBUTI SOCIALI SUL LAVORO DIPENDENTE .....	41
G) LA STIMA DEL "TAX GAP" PER L'IMU .....	44
H) STIMA E VALUTAZIONE DELL'AMMONTARE COMPLESSIVO DELLE ENTRATE SOTTRATTE AL BILANCIO PUBBLICO	50
<b>4. STRATEGIE E INTERVENTI REALIZZATI PER IL CONTRASTO E LA PREVENZIONE DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA: CARATTERISTICHE E RISULTATI OTTENUTI .....</b>	<b>53</b>
A) L'ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA .....	53
EVASIONE FISCALE .....	53
I) LE PRINCIPALI DIRETTRICI DI INTERVENTO .....	53
II) L'ATTIVITÀ DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE.....	55
III) L'ATTIVITÀ DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI .....	66
IV) L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA.....	79
EVASIONE CONTRIBUTIVA.....	93
V) L'ATTIVITÀ DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI .....	93
VI) L'ATTIVITÀ DELL'INPS .....	102
VII) L'ATTIVITÀ DELL'INAIL.....	125
VIII) L'ATTIVITÀ DELLE REGIONI E DEGLI ENTI TERRITORIALI.....	132
B) LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN AMBITO FISCALE .....	136
C) LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN AMBITO CONTRIBUTIVO.....	141
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</b>	<b>143</b>
<b>APPENDICE A: RIFERIMENTI NORMATIVI .....</b>	<b>145</b>
A.1 LEGGE 11 MARZO 2014, N. 23, "DELEGA AL GOVERNO RECANTE DISPOSIZIONI PER UN SISTEMA FISCALE PIÙ EQUO, TRASPARENTE E ORIENTATO ALLA CRESCITA" .....	145
A.2 DECRETO LEGISLATIVO 24 SETTEMBRE 2015, N. 160, "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" .....	147

# 1. MANDATO DELLA COMMISSIONE E RISULTATI CONSEGUITI

## A) IL MANDATO DELLA COMMISSIONE E L'ATTIVITÀ SVOLTA

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 inserito l'articolo 10-bis.1 nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, prevedendo che, contestualmente alla Nota di aggiornamento di cui al comma 1 dell'articolo 10-bis (Nota di aggiornamento del 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 in relazione ai loro tributi e a quelli degli Enti locali del proprio territorio, si avvale della «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva» (d'ora in poi indicata come «Relazione») predisposta da una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

La predetta Commissione, istituita con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 aprile 2016, è presieduta dal Prof. Enrico Giovannini e coinvolge rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali, nonché soggetti provenienti dal mondo accademico ed istituzionale, secondo la composizione definita dall'articolo 2, comma 2, del citato Decreto legislativo n. 160 del 2015<sup>1</sup>.

In base a quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 10-bis.1 sopra richiamato, la Relazione è finalizzata a:

a) recepire e commentare le valutazioni sull'economia non osservata effettuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) sulla base della normativa che regola la redazione dei Conti economici nazionali;

b) stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico, con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'Anagrafe tributaria, con criteri trasparenti, stabili nel tempo, e adeguatamente pubblicizzati;

c) valutare l'evoluzione nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva e delle entrate sottratte al bilancio pubblico;

d) illustrare le strategie e gli interventi attuati per contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva, nonché quelli volti a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi;

e) valutare i risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, nonché di stimolo all'adempimento spontaneo;

f) indicare le linee di intervento e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.

<sup>1</sup> La Commissione è così composta: Prof. Enrico GIOVANNINI - Università di Roma "Tor Vergata"; Cons. Vieri CERIANI - MEF; Dott.ssa Gabriella DI MICHELE - INPS; Dott.ssa Concetta FERRARI - Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Prof.ssa Emma GALLI - Università di Roma "La Sapienza"; Prof. Paolo LIBERATI - Università degli studi "Roma Tre"; Dott. Roberto MONDUCCI - ISTAT; Dott.ssa Maria Teresa MONTEDURO - Dipartimento delle finanze; Dott. Gian Paolo ONETO - ISTAT; Prof. Franco OSCULATI - ANCI (dimissionario); Dott. Stefano PISANI - Agenzia delle entrate; Dott. ssa Marzia ROMANELLI - Banca d'Italia; Dott. Andrea SABBADINI - Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; Prof. Alessandro SANTORO - Presidenza del Consiglio dei Ministri; Gen.D. Stefano SCREPANTI - Guardia di Finanza.



I risultati del lavoro svolto sono riportati nella presente Relazione, redatta a cura del Dipartimento delle finanze, che la Commissione ha validato nella riunione del 19 settembre 2016.

## B) L'AGENDA DI LAVORO PER IL 2017

Per proseguire il lavoro svolto nel breve tempo intercorso tra la sua nomina e la scadenza prevista per questa Relazione, la Commissione proseguirà i suoi lavori, così da arricchire e migliorare la qualità delle informazioni richieste dalla citata normativa. Particolare attenzione verrà posta: alla stima del *tax gap* relativo ai tributi e ai contributi per i quali non è stato possibile finora produrre una valutazione; alle metodologie *bottom-up* per la stima delle imposte dirette; alla valutazione dei risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, nonché di stimolo all'adempimento spontaneo; all'individuazione di linee di intervento e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a migliorare la *compliance*.

Nel prosieguo dei lavori si terrà anche conto del Rapporto finale "VAT Gap" diramato dalla Commissione europea il 6 settembre 2016. Potrà, inoltre, essere considerato il contenuto del Rapporto sulle spese fiscali elaborato dalla apposita Commissione<sup>4</sup>, specialmente ai fini della misurazione delle mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, come previsto dalla lettera d) del comma 5 del menzionato articolo 10-bis.1.

Verranno intrapresi ulteriori approfondimenti in merito alle metodologie utilizzate nel contesto europeo ed internazionale, con particolare riferimento alle linee guida Eurostat riguardanti la stima delle attività illegali, per l'interpretazione delle quali sussistono differenze nei vari Paesi.

Occorrerà pervenire, altresì, ad un maggior grado di disaggregazione dei dati, sia a livello settoriale che territoriale e dimensionale, nonché ad un miglioramento della qualità delle banche dati amministrative e ad un allineamento tra i dati acquisiti dall'Anagrafe tributaria e quelli concernenti gli oneri contributivi. A tal riguardo, verranno adottati gli opportuni affinamenti nelle metodologie già sviluppate a livello sperimentale.

Gli affinamenti metodologici, concernenti sia il grado di dettaglio disponibile, sia i diversi livelli di disaggregazione, unitamente alla validazione scientifica delle metodologie utilizzate, consentiranno di ottenere un livello di qualità ed ufficialità delle stime che permetta di superare le discordanze fra i dati contenuti nelle elaborazioni provenienti da soggetti diversi, nonché un loro idoneo utilizzo al fine di indirizzare le *policies*. Per questo, la Commissione organizzerà degli incontri pubblici, coinvolgendo gli esperti del settore, così da ricevere osservazioni e proposte per il miglioramento dei metodi adottati.

Infine, costituirà oggetto di riflessione la valutazione del grado di *compliance* derivante dagli interventi realizzati in attuazione della delega fiscale del 2014, nonché dell'entrata in vigore dei provvedimenti di contrasto dell'evasione fiscale, (per esempio, in campo IVA, il meccanismo dello *split payment* e del *reverse charge*) previsti dalla Legge di Stabilità per il 2015. In tale ambito verranno analizzate in dettaglio le indicazioni contenute nei recenti rapporti pubblicati al riguardo dall'OCSE e dal FMI e si valuterà la possibilità di analizzare l'impatto sul *tax gap* delle misure adottate nell'ambito del contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

---

<sup>4</sup> La Commissione incaricata di redigere il Rapporto annuale sulle spese fiscali è istituita con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160.

## C) METODI UTILIZZATI PER LA STIMA DELL'EVASIONE E PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI

### Aspetti definitori

L'obiettivo principale di questa Relazione è quello di fornire una stima ufficiale delle entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico<sup>5</sup>. Per adempiere a questo mandato, viene effettuata una misurazione del divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente.

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

La letteratura economica distingue anche tra *tax gap* al netto dei mancati versamenti (*assessment gap*), ovvero 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 la differenza tra quanto dichiarato e quanto effettivamente versato. In questa Relazione, ove possibile, viene, quindi, calcolato il *tax gap* distinguendo tra queste due componenti e si riporta la quantificazione del *tax gap* al lordo del recupero successivo delle entrate tributarie dovuto ad accertamento<sup>6</sup>.

#### Box 1.C.1: Evasione ed erosione fiscale

La metodologia utilizzata in questa Relazione è finalizzata alla stima dell'evasione fiscale (articolo 2 del Decreto Legislativo 24 settembre 2015, n. 160), mentre la valutazione dell'erosione fiscale è demandata al lavoro della Commissione istituita per la redazione del *Rapporto annuale sulle spese fiscali* (articolo 1 dello stesso decreto). Questo chiarimento va tenuto presente in quanto, alla luce delle definizioni concettuali consolidate a livello internazionale, un'interpretazione più ampia del *tax gap* include anche la perdita di gettito dovuta alle varie misure di *policy* che prevedono agevolazioni fiscali nella forma di riduzioni di aliquote, abbattimenti degli imponibili o regimi speciali di favore rispetto ai principi generali cui dovrebbe rispondere il sistema di tassazione, che costituiscono le cosiddette spese fiscali (o *tax expenditures*).

Secondo questa interpretazione onnicomprensiva, il *tax gap* totale sarebbe dato dalla differenza tra quanto il contribuente dovrebbe teoricamente versare secondo un modello *benchmark* di tassazione e quanto effettivamente viene riscosso. Più precisamente, il *tax gap* totale si articolerebbe in due parti: il *compliance gap*, ovvero il *tax gap* in senso stretto, che considera solo il divario rispetto all'adempimento alla normativa vigente, e il *policy gap*, ovvero una misura della discrepanza tra la legislazione vigente e il modello *benchmark* di tassazione.

In un approccio onnicomprensivo (*holistic approach*) l'efficienza del sistema fiscale dunque è determinato da: i) gli effetti derivanti dalle scelte di *policy* che determinano una riduzione del gettito,

<sup>5</sup>Il Rapporto finale dell'attività del "Gruppo di lavoro sull'economia non osservata ...", presieduta nel 2011 dal prof. Giovannini, evidenziava l'importanza di poter disporre di un quadro aggiornato ed esaustivo sui diversi aspetti dell'evasione, nonché seguire l'evoluzione degli interventi di contrasto e dei loro esiti. Poiché l'Istat produce regolarmente le stime dell'economia non osservata nell'ambito della produzione corrente dei conti economici nazionali e territoriali, in quel Rapporto si raccomandava che altrettanto avvenisse per ciò che concerne l'evasione fiscale e contributiva attraverso la realizzazione di un Rapporto Annuale che documentasse, illustrasse ed aggiornasse periodicamente l'andamento dell'economia sommersa, delle attività di contrasto all'evasione nel nostro Paese e l'andamento nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva.

<sup>6</sup>In letteratura si distingue infatti tra *tax gap* lordo (*gross tax gap*), senza considerare l'eventuale recupero di entrate tributarie da ruoli o ritardati versamenti, e *tax gap* netto (*net tax gap*).

come le spese fiscali (*policy gap*); ii) gli effetti derivanti dall'adempimento spontaneo dei contribuenti alle norme fiscali (*compliance gap*). Un miglioramento della performance del sistema fiscale, attraverso la riduzione del *policy gap* e del *compliance gap*, implica inevitabilmente, senza una compensazione in termini di riduzione della pressione fiscale, un incremento del gettito.

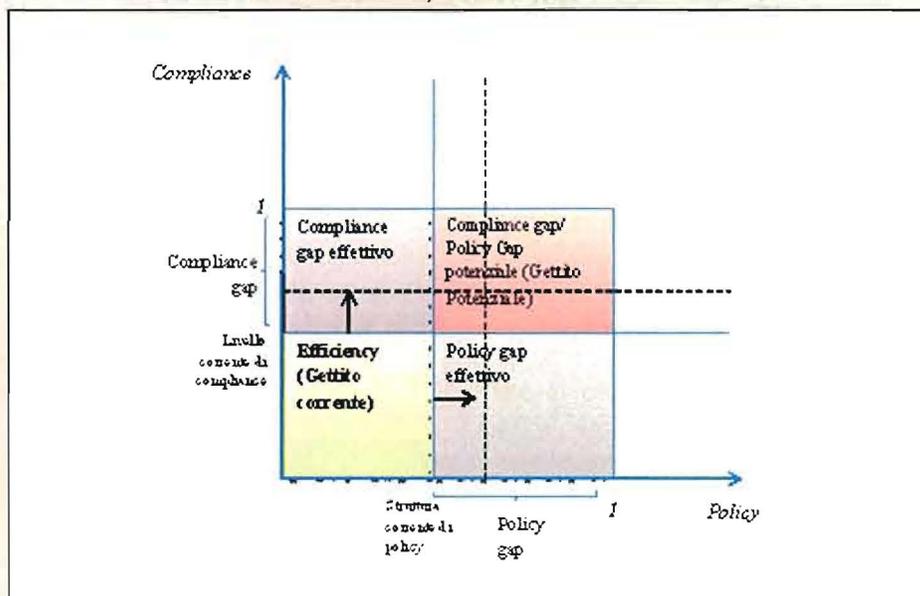
In linea con questa distinzione teorica e con la letteratura di riferimento, il Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160, in attuazione degli articoli 3 e 4 della legge delega fiscale, ha introdotto rilevanti elementi di novità nella definizione del recupero di efficienza (*efficiency*) del sistema fiscale, distinguendo tra il recupero di gettito derivante dalla riduzione del *policy gap*, ovvero dell'erosione fiscale (articolo 1 del decreto) e quello derivante dalla riduzione del *compliance gap*, ovvero dell'evasione fiscale (articolo 2 del 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 legislativo n. 160/2015 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**



### 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 n. 160/2015), ovvero la *tax non compliance*, è elaborata per le principali imposte erariali e locali, che rappresentano circa il 70 per cento del gettito tributario complessivo, 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 alternativamente essere impiegate per concentrarsi sui casi di maggior rischio (come accade in Italia).

L'art. 10-bis.1, comma 4, lett. b), della Legge n. 196/2009 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*<sup>7</sup>. 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.

L'art. 10-bis.1, comma 5, della Legge n. 196/2009 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.

Il primo è che il *tax gap* non coincide con l'evasione intenzionale, ma è più ampio: in particolare, 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.

In secondo luogo, indipendentemente dagli errori di calcolo e di interpretazione delle norme e dai mancati versamenti, il *tax gap* comunque non coincide con l'evasione fiscale intenzionale. Infatti le basi imponibili teoriche sottostanti alla stima del PIL sommerso, come

<sup>7</sup> 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.

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 paesi<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda la quantificazione dell'*evasione contributiva*, le misure presentate per la prima volta 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 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.

In considerazione delle procedure adottate e delle criticità sopra evidenziate, le stime presentate in questa Relazione, che incorporano, da un lato, la stima dell'economia sommersa e, dall'altro, le ipotesi necessarie per rendere comparabili i dati della Contabilità nazionale con quelli dell'Anagrafe tributaria, ovvero di determinare la base imponibile non dichiarata a legislazione vigente, devono essere interpretate con un adeguato grado di cautela, anche a causa dell'impossibilità di determinare intervalli di confidenza per le stime presentate.

---

<sup>8</sup> A partire da settembre 2014 i dati di Contabilità nazionale includono nei conti il reddito relativo alle attività di commercializzazione delle sostanze stupefacenti, all'esercizio della prostituzione e al contrabbando di sigarette e alcol. 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 o impiego di lavoro irregolare; mentre nella seconda si stima una parte dell'economia illegale vera e propria, perché o caratterizzata dalla produzione o distribuzione di beni e servizi illegali, ovvero proibiti dalla legge (per esempio la droga), ovvero dalla illegale produzione o distribuzione di beni e servizi legali (ossia svolte da operatori non autorizzati, come l'aborto eseguito da medici non autorizzati o il contrabbando di sigarette). La decisione europea ha previsto di includere nel Pil solo l'economia illegale basata sul concetto di "consenso volontario", il quale si esplicita in un mutuo accordo tra i soggetti coinvolti nella transazione, escludendo viceversa l'economia criminale basata su atti non consensuali.

## I risultati

I principali risultati delle metodologie illustrate per la quantificazione dell'evasione fiscale e contributiva sono sinteticamente riportati nelle Tabelle 1.C.1 e 1.C.2. In media, per gli anni 2012 e 2013, si osserva un *gap* complessivo pari a 108,7 miliardi di euro, di cui 98,3 miliardi di mancate entrate tributarie e 10,4 miliardi di mancate entrate contributive. Dal 2012 al 2013 l'incremento delle mancate entrate tributarie risulta pari a 2,5 miliardi di euro, mentre la dinamica del *gap* riguardante le entrate contributive registra una leggera flessione (circa 280 milioni di euro)<sup>9</sup>.

La Tabella 1.C.2 riporta la propensione al *gap* relativa alle entrate tributarie, in media pari al 24 per cento. Considerando esclusivamente l'IRPEF per il lavoro autonomo e impresa, l'IRES, l'IVA e l'IRAP, la propensione media al *gap* risulta sensibilmente più elevata e pari al 34,2 per cento. Si osserva, in particolare, una propensione media al *gap* IRPEF pari al 55,9 per cento per i lavoratori autonomi e le imprese, in continua crescita dal 2010 al 2014, anno in cui si avvicina al 60 per cento. In generale, con la sola eccezione dell'IVA, nel 2013 si evidenzia un aumento nella propensione al *gap* rispetto al 2012 per tutte le tipologie di imposta considerate. Da segnalare che la recente revisione al rialzo operata dall'Istat con riferimento al PIL del 2014, data l'assenza di revisione del gettito tributario, potrebbe condurre ad una crescita dei *tax gap* per tale anno, i cui ammontari verranno rideterminati in occasione della nota di aggiornamento di queste valutazioni che la Commissione prevede di pubblicare nelle prossime settimane.

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

Tipologia di imposta	2010	2011	2012	2013	2014*	Media 2012-13**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	N.D.	3.949	3.887	3.975	N.D.	3.931
IRPEF lavoro autonomo e impresa	20.149	25.548	26.276	28.039	30.730	27.158
IRES	14.670	17.280	13.891	14.274	10.040	14.083
IVA	37.407	40.058	40.451	39.263	40.168	39.857
IRAP	8.091	8.936	8.538	8.623	8.070	8.581
IMU	N.D.	N.D.	4.000	5.290	5.268	4.645
<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>80.317</b>	<b>95.771</b>	<b>97.043</b>	<b>99.464</b>	<b>94.276</b>	<b>98.254</b>
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	N.D.	2.438	2.478	2.376	N.D.	2.427
Entrate contributive carico datore di lavoro	N.D.	8.016	8.077	7.906	N.D.	7.992
<b>Totale entrate contributive</b>	<b>N.D.</b>	<b>10.454</b>	<b>10.555</b>	<b>10.282</b>	<b>N.D.</b>	<b>10.419</b>
<b>Totale entrate tributarie e contributive</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>107.598</b>	<b>109.746</b>	<b>N.D.</b>	<b>108.672</b>

\* Le stime relative al 2014 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati più recenti sull'economia non osservata da parte dell'Istat.

\*\* La media è calcolata solo per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.

<sup>9</sup> Date le caratteristiche delle metodologie utilizzate, piccole variazioni da un anno all'altro vanno interpretate con grande cautela, in quanto potrebbero essere dovute ad approssimazioni di carattere statistico.

TABELLA 1.C.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA

Propensione al gap nell'imposta	2010	2011	2012	2013	2014*	Media 2012-13**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)***	N.D.	3,0%	2,9%	3,0%	N.D.	3,0%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	52,7%	54,5%	54,8%	57,0%	59,5%	55,9%
IRES	34,7%	37,7%	36,1%	37,4%	34,1%	36,8%
IVA	28,4%	29,7%	29,9%	29,7%	29,7%	29,8%
IRAP	20,7%	22,2%	22,1%	23,3%	23,3%	22,7%
IMU	N.D.	N.D.	21,1%	27,3%	27,2%	24,2%
<b>Totale</b>	N.D.	N.D.	<b>23,6%</b>	<b>24,3%</b>	N.D.	<b>24,0%</b>

\* Le stime relative al 2014 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati più recenti sull'economia non osservata da parte dell'Istat.

\*\* La media è calcolata solo per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.

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

## D) IL CONTRASTO E LA PREVENZIONE DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA: CARATTERISTICHE E RISULTATI OTTENUTI

L'attuazione della Delega fiscale per un fisco trasparente, equo e orientato alla crescita (Legge 23/2014) ha reso necessario ripensare la strategia di contrasto all'evasione mediante interventi radicali volti a innovare profondamente il modello relazionale tra Amministrazione e cittadini, promuovendo un approccio «cooperativo», di trasparenza e fiducia reciproca. I benefici attesi nel medio periodo dall'adozione del nuovo approccio cooperativo dovrebbero derivare da un maggiore adempimento spontaneo agli obblighi fiscali e, per questa via, aumentare il gettito tributario. Secondo le indicazioni contenute nei rapporti dell'OCSE e del FMI sull'Amministrazione fiscale italiana presentati nel 2016, un rapporto più facile e amichevole con il fisco costituisce infatti una leva importante per stimolare l'adempimento spontaneo.

L'Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2016-2018 ha indicato le strategie per il miglioramento dell'azione delle Agenzie fiscali e per la riduzione del *tax gap*. In tale contesto la "prevenzione" ha assunto un ruolo fondamentale, pari a quello attribuito alle attività di "contrasto" dei fenomeni elusivi ed evasivi. Le principali novità riguardano infatti: una rinnovata attenzione alla *tax compliance* e la valorizzazione dell'area dei servizi al contribuente; il rafforzamento dell'attività di prevenzione ai fini del miglioramento dell'adempimento spontaneo; la realizzazione di un sistema incentivante per le Agenzie fiscali che tiene conto delle prescrizioni contenute nel Decreto legislativo n. 157/2015 e valorizza opportunamente le attività previste nell'ambito dell'Area "Servizi". In linea con tali indirizzi, nel 2015 l'azione di prevenzione e contrasto all'evasione delle Agenzie fiscali e della Guardia di Finanza è stata orientata al miglioramento dei risultati conseguiti negli anni precedenti e allo sviluppo di una nuova strategia di contrasto all'evasione che preveda un diverso e più evoluto approccio nel rapporto fisco-contribuente basato sulla reciproca fiducia, trasparenza e semplificazione.

Sul fronte del contrasto all'evasione fiscale, l'attività dell'Agenzia delle entrate ha reso possibile nel corso del 2015 il recupero di somme evase pari a 14,9 miliardi di euro, di cui 7,7 miliardi derivanti dall'attività di accertamento e di controllo formale, 6,9 miliardi di somme riscosse a seguito dell'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni e 0,3 miliardi di somme derivanti da versamenti spontanei, a seguito delle comunicazioni inviate ai contribuenti nel 2015 per consentire loro di rimediare ad errori e dimenticanze prima della presentazione

della dichiarazione dei redditi. Si tratta di un risultato estremamente positivo che ha consentito di segnare un **incremento del 4,9 per cento rispetto al 2014, che a sua volta rappresentava il picco nell'ultimo decennio.**<sup>10</sup>

Sul fronte della prevenzione, il nuovo approccio si è riflesso in una maggiore propensione all'erogazione di servizi da parte dell'Amministrazione, principalmente, mediante la **semplificazione** degli obblighi contabili e dichiarativi dei contribuenti e l'introduzione di strumenti e procedure finalizzati ad agevolare la comunicazione con l'Amministrazione finanziaria, favorendo la riduzione dei costi di *compliance* e semplificando gli adempimenti. In tale ambito rientra a pieno titolo la **dichiarazione precompilata**, introdotta nel 2015, che nel 2016 ha interessato un bacino di circa 30 milioni di contribuenti. Ai 20 milioni di pensionati, lavoratori dipendenti e assimilati, nei confronti dei quali è stato predisposto il modello 730, si sono aggiunti circa 10 milioni che compilano il modello Unico. E' stato ampliato, inoltre, il numero dei dati relativi a spese deducibili detraibili, acquisendo circa 700 milioni di dati da Enti esterni all'Amministrazione finanziaria. Già nel 2015 circa 1,5 milioni di cittadini hanno inviato direttamente all'Agenzia delle entrate, senza costi aggiuntivi di CAF o professionisti, la dichiarazione. Nel 2016 lo stesso valore si è attestato sui due milioni.

Uno degli strumenti fondamentali per realizzare l'attività di prevenzione e di contrasto è costituito da un **maggiore e consistente utilizzo delle nuove tecnologie e degli strumenti telematici**, nonché dalla valorizzazione del patrimonio informativo contenuto nelle banche dati finalizzata a controlli sempre più mirati e selettivi. L'Agenzia delle entrate ha già operato al fine di adeguare i propri strumenti informatici all'uso della **fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi** e di adeguati meccanismi di riscontro tra la documentazione in materia di imposta sul valore aggiunto e le transazioni effettuate. Il 31 marzo 2015 gli obblighi di fatturazione elettronica sono stati estesi all'intera platea di Amministrazioni ed Enti pubblici componenti l'ambito definito dall'art. 1, comma 209, della Legge n. 244 del 2007. L'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti di tutta la Pubblica amministrazione porterà consistenti risparmi per la collettività. L'introduzione di una modalità standard di fatturazione permette inoltre di far emergere le *best practices*, la cui diffusione contribuisce al miglioramento e all'armonizzazione dei processi contabili, consentendo la riduzione dei tempi di lavorazione della fattura ai fini del pagamento.

La disponibilità e la conoscibilità di molteplici elementi informativi inciderà, in prospettiva, anche sulla fase del controllo. Infatti, quando il sistema della trasmissione telematica dei dati delle fatture, agevolata dall'adozione della fatturazione elettronica e dei corrispettivi, sarà entrata a regime per tutti i contribuenti, la possibilità di un controllo basato sull'**incrocio dei dati** riferiti alla cessione di beni e prestazioni di servizi e quelli della liquidazione e dichiarazione IVA consentirà di aumentare in misura significativa la capacità di indurre il contribuente ad adottare comportamenti fiscali corretti e/o a correggere in tempi brevi quelli non corretti.

La strategia di azione dell'**Agenzia delle dogane e dei monopoli** è stata orientata al miglioramento della qualità delle prestazioni, sia per semplificare gli adempimenti a carico degli utenti, sia per massimizzare l'efficacia delle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e ai traffici illeciti. Per quanto riguarda le attività di prevenzione, è stato accelerato il processo di semplificazione amministrativa anche attraverso lo sviluppo del dialogo telematico con gli utenti, l'incremento dei servizi erogati *on-line* e l'interoperabilità con le altre Amministrazioni, a vantaggio della semplificazione delle procedure e della riduzione dei costi connessi anche al fine di assicurare livelli di servizio sempre più rispondenti alle attese degli interlocutori istituzionali, degli operatori, delle imprese e degli utenti. Tali interventi sono stati associati ad azioni strutturali di miglioramento della struttura organizzativa, gestionale ed operativa, nonché

<sup>10</sup> Infatti, la dinamica degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale evidenzia negli ultimi anni risultati record: oltre 42 miliardi di maggiori entrate tributarie sono stati realizzati nel triennio 2013-2015; circa 78,5 miliardi a partire dal 2010; un incremento del 240 per cento rispetto al recupero del 2006 (4,4 miliardi), anno in cui fu inaugurato il sistema di misurazione basato sugli incassi (Cfr. MEF, Documento di economia e finanza 2016, Sezione I, Programma di stabilità, pp. 113-116).

alla qualificazione professionale del personale, con l'obiettivo di innalzare il livello qualitativo della *performance* complessiva dell'Agenzia.

Per il potenziamento dei controlli, nell'ambito dello sviluppo delle attività di *intelligence* e di analisi dei flussi di traffico e dei rischi connessi, sono state utilizzate metodologie di intervento basate sulla valutazione del rischio di evasione riferite a ciascuna macro-tipologia di fenomeno in relazione alle diverse realtà economiche territoriali. Sono stati così potenziati i sistemi automatizzati di *risk assessment* (Circuito Doganale di Controllo), nonché le iniziative già avviate per la riduzione dell'invasività dei controlli, per evitare che i controlli sui traffici commerciali possano arrecare pregiudizio alla competitività delle imprese.

Infine, l'Atto di indirizzo per il triennio 2016-2018 ha previsto che la **Guardia di Finanza**, nell'ambito delle sue specifiche competenze, assicuri il proprio contributo nelle seguenti aree: rafforzamento del contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali nei diversi settori impositivi, comprese le accise e i tributi doganali, concentrando le risorse nei confronti dei fenomeni evasivi più diffusi e pericolosi, fra cui il sommerso d'azienda e da lavoro, l'evasione e l'elusione internazionale, le frodi IVA e le altre frodi organizzate e proseguendo l'azione di contrasto al gioco e alle scommesse illegali; contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica e rafforzamento della lotta alla corruzione e all'illegalità nella Pubblica amministrazione; contrasto alla criminalità economica e finanziaria, con particolare riferimento alle proiezioni economiche, imprenditoriali e patrimoniali delle organizzazioni criminali, anche mafiose, e alle loro capacità di infiltrarsi nel settore produttivo, rafforzando le azioni volte a contrastare il riciclaggio di denaro, il finanziamento al terrorismo e la contraffazione, nonché a reprimere i reati societari, fallimentari e finanziari. In aderenza a queste direttive, le linee d'azione del Corpo sono concentrate sull'intensificazione del contrasto alle grandi evasioni e alle frodi organizzate, mediante l'esecuzione di Piani Operativi basati sull'integrazione delle funzioni di polizia economico-finanziaria e di polizia giudiziaria a competenza generale spettanti alla Guardia di Finanza, nonché sulla costante valorizzazione ai fini fiscali degli elementi acquisiti a seguito delle indagini di polizia giudiziaria, delle operazioni antiriciclaggio e delle altre attività svolte a contrasto di ogni forma di illegalità economico-finanziaria e dei traffici illeciti.

Le disposizioni operative impartite ai Reparti, nel valorizzare le proiezioni investigative dell'attività del Corpo a contrasto dell'illegalità fiscale ed economico-finanziaria, hanno anche previsto le misure necessarie per agevolare al meglio il rinnovato spirito collaborativo tra fisco e contribuenti e per assicurare l'indispensabile unitarietà d'azione dell'Amministrazione finanziaria nel suo complesso.

**Al 31 dicembre 2015, nell'esecuzione dei Piani Operativi nel settore del contrasto all'evasione, l'elusione e le frodi fiscali, la Guardia di Finanza ha svolto 85.373 verifiche e controlli fiscali nei confronti di soggetti preventivamente selezionati per l'esistenza di elementi indicativi di un forte rischio di evasione e 19.858 indagini di polizia giudiziaria a contrasto dei reati tributari di cui al Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, di quelli in materia di gioco e scommesse, accise e lavoro sommerso, nonché del reato di contrabbando.**

L'attività svolta dagli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in attesa della completa operatività dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", rinvia il suo atto di indirizzo prioritario nella **Direttiva del Ministro del lavoro e delle politiche sociali** che prevede quale criterio direttivo e linea di azione strategico-operativa, il contrasto all'illegalità nel lavoro, con particolare attenzione al lavoro "nero", quali fenomeni che rappresentano una delle cause di evasione contributiva. Sulla linea tracciata dalla direttiva viene stabilita, nell'ambito della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, di cui all'art. 3 del Decreto legislativo n. 124/2004, l'azione di indirizzo, coordinamento e impulso delle attività mirate a contrastare l'irregolarità e l'evasione contributiva e fiscale e di vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Tali assetti, per il corrente anno sono stati inoltre determinati anche dall'analisi della rilevazione annuale dei risultati per l'anno 2015 dell'azione ispettiva del personale degli Uffici territoriali del Ministero (unitamente ai militari dei Nuclei ispettorato del lavoro in servizio presso i suddetti uffici), dai quali risultano 142.618 verifiche ispettive definite nel corso

dell'anno in questione (in rapporto alle aziende ispezionate, pari a 145.697), che hanno accertato 78.298 lavoratori irregolari (a fronte di 73.508 irregolari nel 2014, con un conseguente incremento del 6,52%), di cui 41.570 risultati completamente "in nero" (con un lieve incremento, dell'1.31%).

Considerato che la manodopera occupata "in nero" rappresenta oltre il 53% dei lavoratori irregolari, i risultati evidenziano l'efficacia della programmazione degli accertamenti ispettivi, rivolti a quei settori di attività ed alle aree geografiche più esposte al rischio di irregolarità, nonché delle specificità economico sociali a livello territoriale.

In base all'analisi dei fenomeni di violazione ed elusione della disciplina in materia di lavoro e legislazione sociale si conferma l'esigenza del costante presidio sul territorio del personale ispettivo e la cruciale importanza e connotazione strategica della pianificazione di obiettivi preselezionati, all'interno di ambiti individuati prioritariamente in base alla diffusione sul territorio ed all'incidenza sull'economia e sul tessuto sociale. L'azione del personale ispettivo, inoltre, si rivela fondamentale anche in chiave di promozione della disciplina lavoristica e, conseguentemente, rappresenta un efficace deterrente ed una delle forme di prevenzione degli illeciti o delle controversie in ambito lavoristico.

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

Per quanto riguarda in particolare l'attività di vigilanza ispettiva per l'anno 2015 si rileva un incremento delle somme accertate a consuntivo (riferito ai soli contributi da vigilanza ispettiva) rispetto all'obiettivo programmato in fase previsionale, che, unitamente al dato relativo agli accessi ispettivi - sia pure inferiore a quello del 2014 - lascia intendere come l'attività sia stata indirizzata in maniera più mirata ed efficace.

In tal senso, ha contribuito fortemente la preventiva attività di *intelligence* attuata mediante il nuovo modello organizzativo e funzionale con il quale si è inteso potenziare, oltre la tradizionale funzione accertativa, anche quella preventiva, di intercettazione tempestiva di fenomeni irregolari e distorsivi del mercato, al fine di contribuire ad affermare il rispetto dei diritti previdenziali ed assicurativi e la concorrenza leale tra gli operatori economici.

In alcune realtà territoriali, si sono registrati tuttavia sensibili scostamenti negativi rispetto agli obiettivi prefissati. Più in particolare, risulta evidente come in alcune Regioni (Campania, Puglia, Friuli Venezia Giulia, Trentino A.A. e Calabria) lo scostamento negativo, sia in valori assoluti che in termini percentuali, è di tutto rilievo. Per contro, vi sono alcune Regioni, quali la Lombardia, la Liguria, l'Emilia Romagna e la Basilicata, in cui si è registrato un risultato complessivo superiore alle attese, con percentuali di scostamento, in termini di accertato lordo, che vanno da +16% a +26%.

Anche riguardo all'attività preventiva di vigilanza documentale l'anno 2015 ha fatto registrare un incremento significativo delle somme accertate rispetto all'anno precedente, pari a circa il 10%. Inoltre, grazie alle attività di *intelligence* sono stati identificati circa 10.500 rapporti di lavoro simulati e finalizzati alle percezioni di indebite prestazioni con un risparmio in termini di mancati pagamenti pari a circa 85 milioni di Euro.

Al fine di rafforzare e razionalizzare l'attività di controllo finalizzata al contrasto dei fenomeni dell'evasione/elusione contributiva e del lavoro sommerso, l'INAIL ha realizzato un sistema di vigilanza basato sullo sviluppo di strumenti tecnologici e di *Business Intelligence* sempre più innovativi e sull'accesso alle banche dati esterne attraverso la stipula di specifici accordi con altri Enti/organismi che svolgono attività di controllo (tra cui le convenzioni bilaterali con Agenzia delle entrate (nuovo accordo del 1.12.2015) e con l'INPS (rinnovato il 3.08.2014) e ha rinnovato in data 30 gennaio 2016, la convenzione con Unioncamere, per poter disporre del registro delle imprese.

#### IV. STRATEGIE DI PREVENZIONE E CONTRASTO PER L'ANNO 2016

Nel 2015, sono state ispezionate 20.835 aziende, riscontrando 18.207 aziende irregolari, pari all'87,39% del totale. Sul totale di 61.333 lavoratori irregolari, 6.562 sono stati riscontrati "in nero" e a seguito della liquidazione dei verbali ispettivi INAIL e sono stati accertati premi per complessivi 81.499.866 euro.

TABELLA DI SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE		
Agenzia delle entrate	Adozione di sistemi di fatturazione elettronica	Coinvolte 23.000 amministrazioni, oltre 600.000 fornitori, 28 milioni di fatture nei primi 20 mesi dall'introduzione
	Cambiamento di verso	Invio di circa 305.000 comunicazioni per la <i>compliance</i> a fronte delle quali più di 156.000 cittadini hanno inteso accogliere l'invito del Fisco a rimediare a un errore o a una dimenticanza in tempi brevi e con sanzioni ridotte, versando spontaneamente circa 250 milioni di euro
	Voluntary disclosure	Le domande di adesione pervenute all'Agenzia sono state oltre 129 mila e si sono concentrate in un breve lasso di tempo in quanto dal 1° gennaio 2015, data di entrata in vigore della legge 186 del 2014 fino al 30 settembre sono pervenute circa 63.000 istanze, ma nei due mesi di proroga di ottobre e novembre 2015 se ne sono aggiunte altre 66.000
	Riscossione complessiva da attività di controllo	14,85 miliardi di euro (di cui 7,7 miliardi derivanti dall'attività di accertamento e di controllo formale, 6,9 miliardi di somme riscosse a seguito dell'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni e 0,3 miliardi di somme derivanti da versamenti spontanei)
Agenzia delle dogane e dei monopoli	Maggiori diritti accertati	2,23 miliardi di euro (di cui 1,36 da IVA intra e 0,33 da Verifiche accise)
	Contraffazione	20,2 milioni di valore accertato
Guardia di Finanza	Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte	19.858
	Verifiche e controlli fiscali	85.373
	Valori sequestrati (€)	1.130.329.172
	Soggetti denunciati per reati tributari	13.665
Ministero del Lavoro	Azione ispettiva	142.618 verifiche ispettive che hanno accertato 78.298 lavoratori irregolari di cui 41.570 risultati completamente "in nero"
INPS	Attività di vigilanza numero ispezioni	39.543
	Totale accertato contributivo (€)	1.105.539.356
	Lavoratori in nero	16.644
	Lavoratori irregolari	42.892
	Accertato da Verifica Amministrativa	162.637.366
	Risparmi in termini di mancati pagamenti per prestazioni	85.600.000
INAIL	Attività di vigilanza	Ispezionate 20.835 aziende, riscontrando 18.207 aziende irregolari, pari all'87,39% del totale. Sul totale di 61.333 lavoratori irregolari, 6.562 sono stati riscontrati "in nero" e sono stati accertati premi per complessivi 81.499.866 euro

## 2. L'ECONOMIA NON OSSERVATA: CARATTERISTICHE STRUTTURALI ED EVOLUZIONE TEMPORALE 2011-2013

### La definizione di Economia non osservata (NOE) nella Contabilità nazionale

Gli schemi di misurazione dell'economia su cui si basano i Conti nazionali prodotti dall'Istat definiscono una specifica componente, l'Economia non osservata (o NOE, acronimo inglese di *Non-Observed Economy*), che comprende l'insieme delle attività economiche che, per motivi differenti, sfuggono all'osservazione statistica diretta. L'inclusione delle diverse componenti della NOE nei Conti nazionali consente di rispettare il principio dell'eshaustività nella rappresentazione dei flussi economici (stabilito nei manuali internazionali SNA e SEC<sup>11</sup> e verificato dalle autorità statistiche europee), assicurando la comparabilità internazionale dei dati sul prodotto interno lordo e il reddito nazionale lordo.

Le maggiori componenti della NOE sono rappresentate dal sommerso economico e dall'economia illegale; il sommerso statistico e l'economia informale ne completano lo spettro. Il **sommerso economico** include tutte quelle attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche. Esso è generato da dichiarazioni non corrette riguardanti sia il fatturato e/o i costi delle unità produttive (in modo da generare una sotto-dichiarazione del valore aggiunto), sia dall'utilizzo di input di lavoro (ovvero l'impiego di lavoro irregolare). L'**economia illegale** è definita dall'insieme delle attività produttive aventi per oggetto beni e servizi illegali, o che, pur riguardando beni e servizi legali, sono svolte senza adeguata autorizzazione o titolo. Il **sommerso statistico** include tutte quelle attività che sfuggono all'osservazione diretta per inefficienze informative (errori campionari e non campionari, errori di copertura negli archivi, ecc.)<sup>12</sup>. Infine, l'**economia informale** include le attività produttive svolte in contesti poco o per nulla organizzati, basati su rapporti di lavoro non regolati da contratti formali, ma nell'ambito di relazioni personali o familiari.

### I nuovi metodi di stima del sommerso economico introdotti nel 2014

L'Istat ha rivisto radicalmente i metodi di misurazione di tutte le componenti della NOE in occasione della revisione dei Conti nazionali pubblicata nel settembre 2014, che ha corrisposto all'introduzione, a livello europeo, della nuova versione del SEC (con il passaggio dal SEC 1995 al SEC 2010). In particolare, la stima del sommerso economico nei Conti nazionali comprende le componenti relative a:

1. sotto-dichiarazione del valore aggiunto;
2. componente del valore aggiunto riconducibile all'impiego di lavoro irregolare;
3. altre componenti del sommerso economico.

La **sotto-dichiarazione del valore aggiunto** è connessa al deliberato occultamento di una parte del reddito da parte delle imprese attraverso dichiarazioni volutamente errate del fatturato e/o dei costi alle autorità fiscali (con un analogo comportamento riscontrato nelle rilevazioni statistiche ufficiali). In questo ambito, sono state definite nuove procedure di stima

<sup>11</sup> L'applicazione del SEC 2010 è definita dal Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea; l'SNA è il System of National Accounts delle Nazioni Unite, la cui versione più recente è quella del 2008.

<sup>12</sup> Con l'adozione, in occasione dell'ultima revisione dei Conti, di metodi di misurazione basati su nuove fonti informative l'incidenza del sommerso statistico è ormai considerata marginale. Si veda <http://www.istat.it/it/archivio/175791>.

che hanno consentito il superamento di alcuni limiti del metodo precedentemente utilizzato. In particolare, sul piano delle fonti ha assunto un ruolo centrale il *Frame-SBS*, una base di dati di tipo censuario sui conti economici delle imprese italiane attive che operano per il mercato, risultato di una complessa procedura di integrazione di dati d'indagine e amministrativi. L'ampia disponibilità di dati individuali ha consentito di sviluppare specifiche procedure di stima per diverse tipologie di impresa, definendo modelli di misurazione adatti alle caratteristiche di segmenti omogenei del sistema produttivo, ma anche consentendo di ampliare la popolazione delle unità sottoposte alla procedura attualmente estesa a tutte le imprese attive operanti sul mercato che occupano meno di 100 addetti e non rientrano in particolari condizioni di non trattabilità ed esclusione.

Il **valore aggiunto generato dall'impiego di lavoro irregolare** rappresenta l'altra componente rilevante del sommerso economico. La nuova procedura di misurazione si basa su due fasi distinte: nella prima si determina l'*input* di lavoro irregolare, in termini di occupati, posizioni lavorative, unità di lavoro equivalenti a tempo pieno ed ore effettivamente lavorate; nella seconda si definisce il contributo al valore aggiunto generato da ciascuna posizione lavorativa irregolare. La procedura è stata sviluppata in modo di assicurare l'additività della stima tra la componente generata dal lavoro irregolare e la componente di rivalutazione dell'utile dell'imprenditore regolare: in particolare, le due componenti sono state valutate separatamente, individuando la parte di reddito che l'imprenditore occulta per remunerare il lavoro irregolare impiegato nel processo produttivo.

La stima del sommerso economico viene completata con l'**individuazione di altre componenti specifiche** valutate in maniera indiretta, come l'attività delle famiglie proprietarie di immobili che li concedono in affitto (ad uso residenziale e non residenziale) senza un regolare contratto di locazione. Per alcuni settori specifici (alberghi, ristoranti, servizi alla persona) nel valore aggiunto del datore di lavoro è inclusa una stima delle mance al personale. Infine, un'ulteriore integrazione alla stima del valore aggiunto emerge al momento della riconciliazione fra le stime indipendenti degli aggregati dell'offerta e della domanda, che porta alla definizione del livello del Pil. Tale integrazione include, in proporzione non identificabile, una quota di economia sommersa che non può essere catturata attraverso le procedure di correzione sopra descritte.

### La quantificazione del sommerso economico incorporata nei Conti nazionali

Sulla base dei Conti nazionali pubblicati a marzo del 2016<sup>13</sup>, il valore aggiunto generato dal sommerso economico si avvicina, nel triennio 2011-2013 a 190 miliardi di euro (Tabella 2.1), con un'incidenza crescente sul Pil, dall'11,4% del 2011 all'11,8% del 2013 (Tabella 2.2).

<b>TABELLA 2.1: ECONOMIA SOMMERSA. ANNI 2011-2013, MILIONI DI EURO</b>			
<b>Anni</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Economia sommersa	187.053	189.190	189.854
da Sotto-dichiarazione	93.517	99.080	99.399
da Lavoro irregolare	71.171	71.509	72.260
Altro	22.365	18.601	18.196
<b>Totale valore aggiunto</b>	<b>1.470.334</b>	<b>1.448.021</b>	<b>1.443.985</b>
<b>Pil</b>	<b>1.637.463</b>	<b>1.613.265</b>	<b>1.604.478</b>

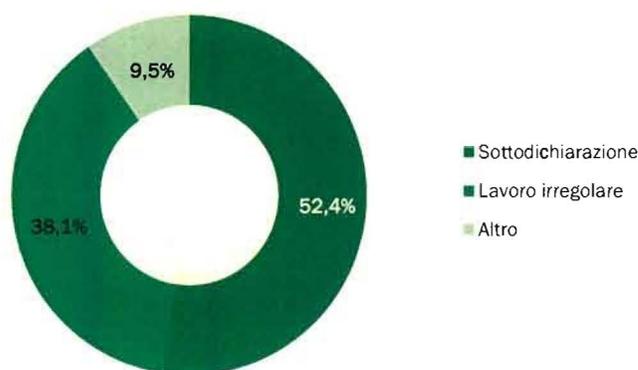
<sup>13</sup> Una precedente versione dei dati relativi alle componenti della NOE è stata pubblicata il 4 dicembre 2015 (si veda il Report: Istat "L'Economia non osservata nei Conti nazionali: anni 2011-2013"), mentre quelli qui presentati differiscono dai primi in quanto contengono la versione definitiva della stima relativa all'anno 2013, quantificata in occasione del rilascio dei Conti nazionali di marzo 2016. La prossima diffusione è prevista per il 14 ottobre 2016, dopo la chiusura delle nuove stime semi-definitive dei Conti per il 2014.

**TABELLA 2.2: INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO E SUL PIL. ANNI 2011-2013, VALORI PERCENTUALI**

Anni	2011	2012	2013
Incidenza economia sommersa su valore aggiunto	12,7	13,1	13,1
da Sotto-dichiarazione	6,4	6,8	6,9
da Lavoro irregolare	4,8	4,9	5,0
Altro	1,5	1,3	1,3
Incidenza economia sommersa su Pil	11,4	11,7	11,8

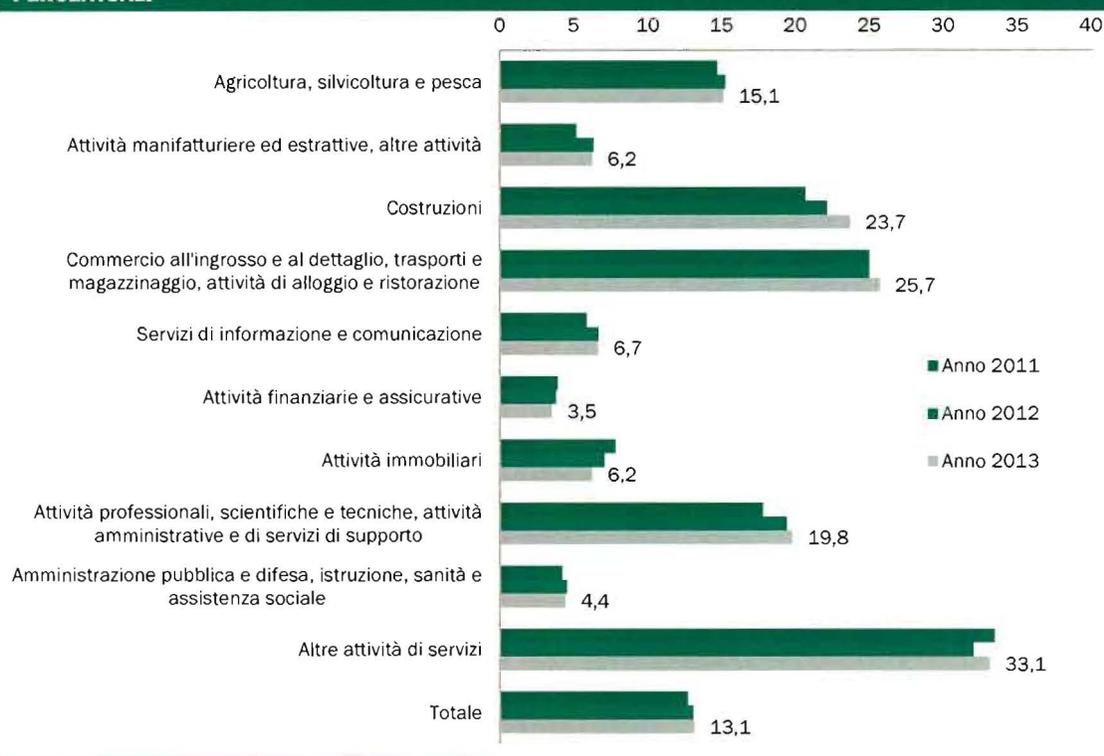
Le componenti più rilevanti dell'economia sommersa sono quelle legate alla correzione della sotto-dichiarazione del valore aggiunto e all'impiego di lavoro irregolare. Nel 2013, esse generano, rispettivamente, il 52,4% e il 38,1% del valore aggiunto complessivo attribuito all'Economia sommersa. Meno rilevante, ancorché significativo (9,5%), è il contributo delle altre componenti (mance, fitti "in nero" e integrazione domanda-offerta) (Figura 2.1).

**FIGURA 2.1: COMPOSIZIONE DELL'ECONOMIA SOMMERSA. ANNO 2013, VALORI PERCENTUALI**



Fra il 2011 e il 2013, la distribuzione dell'Economia sommersa per attività economica non ha subito variazioni di rilievo (Figura 2.2). Nel 2013, la sua incidenza sul valore aggiunto complessivo risulta particolarmente elevata nel settore delle Altre attività dei servizi (33,1%), nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (25,7%), nelle Costruzioni (23,7%) e nelle Attività professionali, scientifiche, tecniche (19,8%). Meno rilevante è il peso nelle Attività finanziarie e assicurative (3,5%), in cui il sommerso è generato solo dalle attività ausiliare dell'intermediazione finanziaria e nel settore Amministrazione pubblica, difesa, istruzione, sanità e assistenza sociale (4,4%), dove l'economia sommersa è presente solo nell'attività di produzione per il mercato dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza sociale. Infatti, le unità classificate nel settore delle Amministrazioni pubbliche sono, per definizione, escluse dalla popolazione dei potenziali sottodichiaranti, né per esse esiste input di lavoro irregolare.

FIGURA 2.2: INCIDENZA DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO. ANNI 2011-2013, VALORI PERCENTUALI



Al fine di proporre una disaggregazione settoriale che consenta di individuare le caratteristiche dell'economia sommersa, si utilizza una diversa classificazione dei settori produttivi, che tiene in considerazione le specificità funzionali delle attività piuttosto che le tipologie di beni o servizi prodotti. La diffusione del sommerso economico, infatti, appare più legata al tipo di mercato e di rapporto tra cliente e fornitore in cui si opera che al tipo di processo produttivo.

Nella classificazione proposta, le attività economiche dell'industria sono distinte in Produzione di beni di consumo, Produzione di beni di investimento e Produzione di beni intermedi (che include il comparto energetico e della gestione dei rifiuti). Nel settore terziario, le attività dei Servizi professionali sono analizzate separatamente dagli Altri servizi alle imprese. Inoltre, dal settore dei Servizi generali forniti dalle Amministrazioni pubbliche (regolamentazione, affari esteri, difesa, giustizia, ordine pubblico ecc.) è stato scorporato quello dell'Istruzione, sanità e assistenza sociale, trattandosi di attività in cui, nel segmento di mercato, è presente una significativa componente di sommerso.

Se nel 2013, come già evidenziato, l'incidenza sul valore aggiunto complessivo dei flussi generati dall'economia sommersa è pari a circa il 13,1% (Tabella 2.5), i settori in cui tale incidenza è più elevata sono gli Altri servizi alle persone (33,1%) e il Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (25,7%), seguiti da quelli delle Costruzioni (23,7%) e dei Servizi professionali (23,6%). Nel settore Istruzione, sanità e assistenza sociale, in cui convivono produttori per il mercato e *non market* (Amministrazioni pubbliche e Istituzioni sociali private al servizio delle famiglie), il valore aggiunto sommerso pesa per il 7,4%. Se si esclude la componente *non market*, l'incidenza del sommerso sul valore aggiunto del settore risulta pari al 21,6%.

Dall'analisi dell'incidenza delle diverse componenti dell'economia sommersa all'interno del valore aggiunto nel triennio 2011-2013 (Tabella 2.3, 2.4 e 2.5) si evince che nel settore primario il sommerso è completamente imputabile all'utilizzo di occupazione non regolare. Il sistema fiscale cui sono sottoposte le imprese agricole, infatti, è caratterizzato dalla presenza di regimi

forfettari, riduzioni dell'imponibile, applicazione di aliquote ridotte, che rendono difficilmente configurabile la presenza di una dichiarazione mendace del reddito di impresa.

Il peso della sotto-dichiarazione del valore aggiunto sul complesso dei flussi sommersi generati in ciascun settore risulta particolarmente significativo nei Servizi professionali, nelle Costruzioni e nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (rispettivamente il 17,6%, il 14,4% e il 13,8% nel 2013). L'incidenza di tale componente è più marcata nelle attività economiche connesse alla Produzione di beni alimentari e di consumo (8,6%) che non in quelle di Produzione di beni di investimento (2,9%). Infine, il peso risulta minimo (lo 0,5%) nella Produzione di beni intermedi, energia e rifiuti.

Il valore aggiunto prodotto dalla componente di lavoro irregolare è più rilevante nel settore degli Altri servizi alle persone (con un peso del 22,0% nel 2013), dove essa è fondamentale connessa al lavoro domestico, e nell'Agricoltura, silvicoltura e pesca (il 15,1%). Il contributo del lavoro irregolare è invece decisamente contenuto nei settori della manifattura (tra l'1,5 e il 3,2% nei tre comparti) e in quello degli Altri servizi alle imprese (il 2,0%).

**TABELLA 2.3: INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO TOTALE PER ATTIVITÀ ECONOMICA. ANNO 2011, VALORI PERCENTUALI**

Macrosettore	Economia sommersa			Totale Economia sommersa
	da Sotto dichiarazione	da Lavoro irregolare	Altro	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-	14,7	-	14,7
Produzione beni alimentari e di consumo	7,2	3,2	-	10,3
Produzione beni di investimento	2,1	1,5	-	3,6
Produzione beni intermedi, energia e rifiuti	0,4	0,7	-	1,0
Costruzioni	12,2	8,5	-	20,7
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	12,8	8,1	4,1	25,0
Servizi professionali	15,7	5,3	-	21,0
Altri servizi alle imprese*	3,1	1,9	2,5	7,5
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	3,4	3,7	-	7,1
Altri servizi alle persone	10,6	22,2	0,7	33,4
<b>TOTALE</b>	<b>6,4</b>	<b>4,8</b>	<b>1,5</b>	<b>12,7</b>

\*Inclusi i fitti imputati

**TABELLA 2.4: INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO TOTALE PER ATTIVITÀ ECONOMICA. ANNO 2012, VALORI PERCENTUALI**

Macrosettore	Economia sommersa			Totale Economia sommersa
	da Sotto dichiarazione	da Lavoro irregolare	Altro	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-	15,3	-	15,3
Produzione beni alimentari e di consumo	8,9	3,2	-	12,1
Produzione beni di investimento	3,0	1,8	-	4,8
Produzione beni intermedi, energia e rifiuti	0,5	1,2	-	1,8
Costruzioni	12,4	9,8	-	22,1
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	13,2	7,8	3,9	25,0
Servizi professionali	18,0	5,1	-	23,1
Altri servizi alle imprese*	3,6	2,0	1,7	7,4
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	3,5	4,0	-	7,6
Altri servizi alle persone	9,9	21,5	0,7	32,0
<b>TOTALE</b>	<b>6,8</b>	<b>4,9</b>	<b>1,3</b>	<b>13,1</b>

\*Inclusi i fitti imputati

**TABELLA 2.5: INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO TOTALE PER ATTIVITÀ ECONOMICA. ANNO 2013, VALORI PERCENTUALI**

Macrosettore	Economia sommersa			Totale Economia sommersa
	da Sotto dichiarazione	da Lavoro irregolare	Altro	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-	15,1	-	15,1
Produzione beni alimentari e di consumo	8,6	3,2	-	11,8
Produzione beni di investimento	2,9	1,9	-	4,8
Produzione beni intermedi, energia e rifiuti	0,5	1,5	-	2,0
Costruzioni	14,4	9,3	-	23,7
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	13,8	8,0	3,9	25,7
Servizi professionali	17,6	6,0	-	23,6
Altri servizi alle imprese*	3,3	2,0	1,7	6,9
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	3,4	4,0	-	7,4
Altri servizi alle persone	10,4	22,0	0,7	33,1
<b>TOTALE</b>	<b>6,9</b>	<b>5,0</b>	<b>1,3</b>	<b>13,1</b>

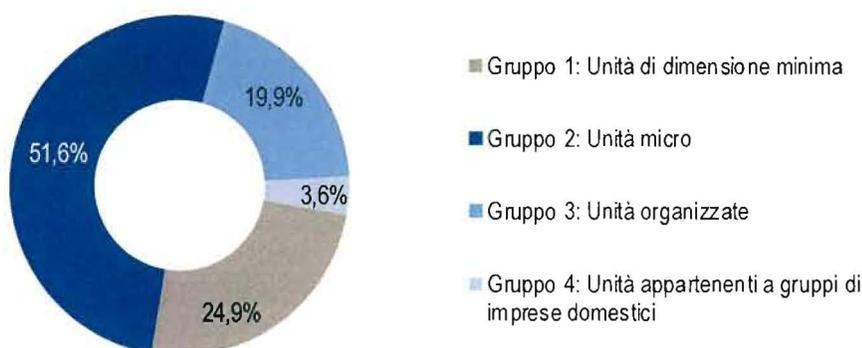
*\*Inclusi i fitti imputati*

### La stima della sotto-dichiarazione del valore aggiunto

La stima della sotto-dichiarazione del valore aggiunto operata dalle imprese attive nell'industria e nei servizi è stata radicalmente rinnovata grazie all'introduzione di un'articolazione molto fine delle procedure di individuazione e correzione, basata sulle caratteristiche economico-strutturali delle imprese sottoposte ad analisi. Le imprese, a eccezione di quelle rientranti in particolari condizioni di non trattabilità ed esclusione, sono state segmentate in quattro sotto-popolazioni, sulla base di criteri di omogeneità dal punto di vista delle caratteristiche economiche e del regime contabile e fiscale: Unità di dimensione minima, Unità micro, Unità organizzate e Unità appartenenti a gruppi domestici di imprese.

La distribuzione per singola sotto-popolazione della correzione del valore aggiunto evidenzia che circa la metà (il 51,6%) della rivalutazione stimata per l'insieme dell'economia ha riguardato il gruppo delle Unità micro, mentre circa il 25% è attribuibile alle Unità di dimensione minima, circa il 20% alle Unità organizzate e solo il 3,6% proviene dalla rivalutazione effettuata sulle Unità appartenenti a gruppi domestici di imprese.

**FIGURA 2.3: RIVALUTAZIONE DEL VALORE AGGIUNTO PER GRUPPI. ANNO 2013, VALORI PERCENTUALI**



### Il ricorso al lavoro non regolare

Il ricorso al lavoro non regolare da parte di imprese e famiglie è un fenomeno che caratterizza il mercato del lavoro italiano in modo strutturale. Nel 2013 le unità di lavoro (ULA)

in condizione di non regolarità sono stimate in 3 milioni e 492 mila, di cui 2 milioni e 441 mila unità dipendenti (Tabella 2.6). Il tasso di irregolarità, utilizzato quale indicatore di diffusione del fenomeno e calcolato come incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale, ha raggiunto nel 2013 il 15%.

La dimensione e la dinamica del lavoro non regolare sono legate, oltre che alla congiuntura economica, anche a interventi normativi relativi al mercato del lavoro e alla regolamentazione dell'attività degli stranieri non residenti. Negli ultimi anni, a causa della crisi economica, la contrazione complessiva dell'occupazione ha riguardato in misura molto più accentuata la componente regolare rispetto a quella non regolare. Quest'ultima è leggermente aumentata nel 2012 per poi diminuire nel 2013. Tra il 2011 e il 2013 il ricorso all'utilizzo di lavoro non regolare da parte del sistema produttivo si è ridotto dello 0,6% e il livello assoluto dell'input di lavoro non regolare è tornato ai livelli minimi raggiunti nel 2002-2003, quando si era registrato l'effetto dell'intervento normativo di regolarizzazione di lavoratori stranieri clandestini.

**TABELLA 2.6: UNITÀ DI LAVORO REGOLARI E NON REGOLARI PER POSIZIONE NELLA PROFESSIONE. ANNI 2011-2013, IN MIGLIAIA**

Anni	Regolari	Non regolari	Totale	Tasso di regolarità	Tasso di irregolarità
<b>Totale</b>					
2011	20.649	3.513	24.162	85,5	14,5
2012	20.290	3.541	23.830	85,1	14,9
2013	19.758	3.492	23.250	85,0	15,0
<b>Dipendenti</b>					
2011	14.169	2.467	16.636	85,2	14,8
2012	13.876	2.478	16.354	84,8	15,2
2013	13.556	2.441	15.997	84,8	15,3
<b>Indipendenti</b>					
2011	6.480	1.046	7.526	86,1	13,9
2012	6.414	1.062	7.477	85,8	14,2
2013	6.202	1.051	7.253	85,5	14,5

La componente regolare dell'*input* di lavoro ha segnato, nel medesimo periodo, una caduta particolarmente marcata, scendendo nel 2013 ai livelli del biennio 2000-2001: le ULA regolari sono passate da 20,649 milioni del 2011 a 19,758 milioni del 2013, con una perdita complessiva del 4,3%. Per effetto della dinamica decisamente più negativa dell'occupazione regolare, il tasso di irregolarità è aumentato: l'incidenza delle unità di lavoro non regolari rispetto all'ammontare complessivo di unità di lavoro utilizzate dal sistema economico è passato dal 14,5% del 2011 al 14,9% del 2012 e al 15% nel 2013.

Nel dettaglio per posizione professionale, le unità dipendenti non regolari sono diminuite dell'1,1% tra il 2011 e il 2013, a fronte di una riduzione del 4,3% (613mila unità di lavoro) per quelle regolari; l'incidenza del lavoro non regolare tra i dipendenti è aumentata dal 14,8% del 2011 al 15,3% nel 2013. Per la componente indipendente non regolare, invece, si è registrato nel biennio un lieve aumento (+0,4%). Questa crescita, congiuntamente alla forte diminuzione di unità di lavoro indipendente regolari (anche in questo caso il -4,3%), ha comportato un incremento significativo dell'incidenza del lavoro non regolare, dal 13,9% al 14,5%.

Considerando l'evoluzione a livello settoriale (Tabella 2.7), la crescita dei tassi di irregolarità risulta generalizzata: la diminuzione dell'occupazione regolare si accompagna a un contestuale incremento della componente irregolare in alcuni comparti e a una riduzione relativamente contenuta in molti altri. L'unico settore che sperimenta nel biennio un calo del tasso di irregolarità è quello degli Altri servizi alla persona.

L'incremento più consistente dell'incidenza del lavoro irregolare si osserva nel settore delle costruzioni, con un aumento dal 13,5% nel 2011 al 15,4% nel 2013; la crescita risulta particolarmente marcata tra i dipendenti, per i quali il tasso di irregolarità sale al 18,0%. Anche nell'agricoltura la diffusione del lavoro irregolare aumenta nel 2012 per poi segnare un lieve

ridimensionamento l'anno successivo. Nel complesso, il tasso di irregolarità risulta in questo comparto pari al 17,6% nel 2013, superiore di quasi un punto percentuale rispetto al 2011, con un incremento maggiore tra i dipendenti.

Nell'industria in senso stretto, caratterizzata da una diffusione del lavoro irregolare relativamente contenuta, emerge nel biennio un lieve aumento dell'incidenza (dal 7,6% al 7,8%). All'interno di questo settore, i comparti della Produzione di beni alimentari e di consumo presentano il tasso di irregolarità più elevato ma stabile tra il 2011 e il 2013 (9,4%), mentre un incremento significativo (dal 5,6% al 6,4%) si osserva per il raggruppamento della Produzione di beni intermedi, energia e rifiuti.

Nell'insieme dei servizi il tasso di irregolarità è cresciuto nel biennio di 3 decimi di punto, salendo al 16,4%, con un incremento meno ampio nella componente dei dipendenti che in quella degli indipendenti. Il settore dei servizi presenta situazioni di diffusione del lavoro irregolare molto diversificate, comprendendo al suo interno le attività della Pubblica amministrazione che impiega solo lavoro regolare e le attività dei servizi privati alle imprese e alle famiglie. L'incidenza è relativamente contenuta nei servizi professionali (8,6% nel 2013), negli altri servizi alle imprese (9,2%) e nel comparto di istruzione, sanità e assistenza sociale. In generale il tasso di irregolarità è cresciuto rispetto al 2011 ma l'aumento è risultato più ampio (0,9 punti percentuali) per istruzione, sanità e assistenza, a causa soprattutto del forte innalzamento registrato nella componente di lavoro indipendente, che ha raggiunto un'incidenza di lavoro non regolare pari al 19,6%.

**TABELLA 2.7: TASSO DI IRREGOLARITÀ DELLE UNITÀ DI LAVORO PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA. ANNI 2011-2013**

Macrosettore	2011			2012			2013		
	dipendenti	indipendenti	totale	dipendenti	indipendenti	totale	dipendenti	indipendenti	totale
Agricoltura, silvicoltura e pesca	35,6	7,8	16,7	36,3	8,7	17,8	37,0	8,2	17,6
<b>Industria</b>	9,1	10,7	9,5	9,8	11,3	10,2	9,6	11,3	10,1
<b>Industria in senso stretto</b>	7,1	9,9	7,6	7,3	9,8	7,7	7,4	10,0	7,8
Produzione beni alimentari e di consumo	9,4	9,3	9,4	9,1	9,7	9,2	9,3	9,9	9,4
Produzione beni di investimento	5,6	10,6	6,2	6,1	9,6	6,5	6,0	9,7	6,5
Produzione beni intermedi, energia e rifiuti	5,3	13,2	5,6	6,1	12,0	6,4	6,1	12,0	6,4
Costruzioni	15,3	11,3	13,5	18,2	12,4	15,6	18,0	12,4	15,4
<b>Servizi</b>	16,2	15,8	16,1	16,3	15,8	16,2	16,4	16,3	16,4
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	13,8	16,7	15,1	14,4	16,8	15,4	14,5	17,4	15,7
Servizi professionali	8,8	8,0	8,2	9,6	7,2	7,8	9,7	8,3	8,6
Altri servizi alle imprese	6,4	13,9	8,6	7,3	14,8	9,4	7,0	14,9	9,2
Servizi generali delle A.A.P.P.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Istruzione, sanità e assistenza sociale	6,7	18,1	8,3	7,5	19,3	9,2	7,5	19,6	9,2
Altri servizi alle persone	51,7	28,3	47,4	48,3	28,1	44,6	48,7	27,7	45,0
<b>TOTALE</b>	<b>14,8</b>	<b>13,9</b>	<b>14,5</b>	<b>15,2</b>	<b>14,2</b>	<b>14,9</b>	<b>15,3</b>	<b>14,5</b>	<b>15,0</b>

Il grande comparto del commercio, trasporto, alberghi e pubblici esercizi è caratterizzato da un tasso di irregolarità elevato (15,7% nel 2013), aumentato di 0,6 punti percentuali rispetto al 2011; l'incremento ha riguardato in misura quasi analoga il lavoro dipendente e indipendente (rispettivamente il 14,5 e il 17,4% nel 2013). In questi settori vi è un utilizzo consistente di prestazioni, spesso marginali e occasionali, svolte in modo non regolare come attività secondarie da personale alle dipendenze e da lavoratori indipendenti (prevalentemente familiari coadiuvanti).

Il settore dei servizi che presenta il tasso di irregolarità più elevato (45,0% nel 2013) resta quello degli Altri servizi alla persona, nonostante il calo sensibile di 2,6 punti percentuali registrato nel biennio. Tale dinamica deriva in buona misura dall'effetto della regolarizzazione

delle posizioni lavorative irregolari di stranieri clandestini, che ha riguardato principalmente i dipendenti nei servizi domestici alle famiglie. Il tasso di irregolarità del lavoro dipendente è diminuito dal 51,7% del 2011 al 48,7% nel 2013.

### 3. AMPIEZZA E DIFFUSIONE DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA

#### A) UN QUADRO DI SINTESI DELLE IMPOSTE E DEI CONTRIBUTI ANALIZZATI

Le stime del sommerso economico, come componente dell'Economia non osservata, illustrata nel Capitolo 3, non consentono di quantificare direttamente il *gap* del gettito derivante dal non completo adempimento degli obblighi fiscali. Per questo fine è necessario effettuare delle ulteriori elaborazioni che conducono alla stima del *tax gap* definito come la differenza tra le imposte che vengono effettivamente incassate dalle Amministrazioni fiscali e quelle che si incasserebbero in un regime di perfetto adempimento spontaneo alla legislazione esistente.

La letteratura economica distingue anche tra *tax gap* al netto dei mancati versamenti (*assessment gap*), ovvero 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 la differenza tra quanto dichiarato e quanto effettivamente versato. Conseguentemente e in linea con quanto previsto nel Decreto legislativo n. 160/2015, si distinguono, ove possibile, le seguenti componenti: *i*) il mancato gettito derivante da errori dei contribuenti; *ii*) gli omessi versamenti rispetto a quanto risulta in base alle dichiarazioni; *iii*) 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.

L'individuazione delle tre componenti del *gap* rappresenta un aspetto centrale nella definizione delle misure di *policy*. A seconda del tipo di fenomeno, infatti, occorre impiegare differenti leve per ridurre l'entità: l'attività di prevenzione e contrasto per l'evasione intenzionale, la semplificazione e l'offerta di servizi innovativi (come ad esempio le dichiarazioni precompilate) per intercettare gli errori nella compilazione delle dichiarazioni ed interventi economici ad ampio spettro per fronteggiare le crisi di liquidità.

A livello internazionale, esistono metodologie che consentono di costruire stime complessive del *tax gap* (si veda la Tabella 3.A.1) come somma dei *gap* riferibili ai singoli tributi; ciò consente di indagare i differenti meccanismi evasivi collegati a ciascun tributo, nonché le caratteristiche dei soggetti passivi impegnati nel versamento dell'imposta. In questa sede, per la stima del *tax gap* di tutte le imposte è stata utilizzata una metodologia di tipo *top down*, ossia basata sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale (che includono la stima dell'Economia non osservata) e quelli derivanti da fonti amministrative. In particolare, la quantificazione del *tax gap* in base all'approccio *top down* è calcolata considerando la differenza tra il gettito ottenuto applicando la tassazione prevista dalla legislazione vigente alla base imponibile teorica e alla base imponibile dichiarata. Accanto alla stima *top down*, per la quantificazione del *tax gap* dell'IRPEF viene utilizzata anche una metodologia c.d. *bottom up*, cioè basata su dati di fonte amministrativa, per l'individuazione dell'aliquota applicabile in assenza di evasione.<sup>14</sup>

La Tabella 3.A.1 sintetizza le metodologie utilizzate in Italia ed in alcuni Paesi esteri per la stima del *tax gap* delle imposte sul reddito delle persone fisiche, delle imposte sul reddito delle

<sup>14</sup> Per stima *bottom-up* si intende una quantificazione ottenuta partendo dai dati micro (tipicamente quelli basati sugli accertamenti, solitamente casuali) e proiettandoli a livello macro. Per stima *top-down* si intende, invece, quella basata primariamente sul confronto tra basi dati (tipicamente quelle fiscali con quelle di Contabilità nazionale) e poi eventualmente disaggregata per zone, settori, ecc.

società, delle imposte sul valore aggiunto e delle imposte immobiliari. Emerge innanzitutto che esistono stime del *tax gap* dell'IVA basate sulla metodologia *top down* in tutti i Paesi considerati (eccetto gli Stati Uniti dove non esiste l'imposta sul valore aggiunto). Per la stima del *tax gap* delle imposte dirette nel Regno Unito e negli Stati Uniti si utilizza esclusivamente un approccio di tipo *bottom up*; in Italia è invece possibile stimare il *tax gap* delle imposte dirette utilizzando anche un approccio di tipo *top down* utilizzando come base informativa le dichiarazioni IRAP.

La Tabella 3.A.2 riporta, per le principali imposte del sistema fiscale italiano, il gettito in milioni di euro per l'anno di imposta 2015, il peso sul totale delle entrate e la metodologia di stima del *tax gap* (ovviamente solo nel caso in cui per quell'imposta sia stata effettuata una stima ufficiale del relativo *tax gap*). In particolare, una stima ufficiale del *tax gap* è stata elaborata per cinque imposte: l'IVA, l'IRES e l'IRPEF, per quanto riguarda le imposte di competenza del Governo centrale, l'IRAP e l'IMU, per quanto riguarda le imposte delle Regioni e degli Enti locali. Complessivamente il gettito di queste imposte rappresenta il 70 per cento circa del gettito totale<sup>15</sup>.

**TABELLA 3.A.1: METODOLOGIA DI STIMA DEL TAX GAP**

Tipo di imposta	Regno Unito	Stati Uniti	Francia	Germania	Italia	Spagna
Imposte sul reddito delle persone fisiche	Bottom-up	Bottom-up	N.D.	N.D.	Top-down/Bottom up	N.D.
Imposte sul reddito delle società	Bottom-up	Bottom-up	N.D.	Bottom-up	Top-down/Bottom up	N.D.
IVA	Top-down	N.D.	Top-Down	Top-down <sup>1,2</sup>	Top-down	N.D.
Imposte immobiliari	Bottom-up	Bottom-up	N.D.	N.D.	Top-down	N.D.

<sup>1</sup> Il Governo tedesco non prepara stime ufficiali. La stima del VAT gap è preparata dall'ente IFO institute.

Fonti: HRMC "Measuring tax gaps 2015 edition Tax gap estimates for 2013-14", FISCALIS tax gap Project Group, "THE CONCEPT OF TAX GAPS- Report on VAT Gap Estimations" e IRS "tax gap Estimates for Tax Years 2008-2010"

<sup>2</sup> La Commissione europea pubblica annualmente un report sul VAT gap per tutti i paesi europei, basato sulla metodologia top-down (cfr. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2016-09\\_vat-gap-report\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf)).

<sup>15</sup> Si noti che tra le imposte qui non considerate ve ne sono alcune che, ragionevolmente, contribuiscono in misura minima o nulla all'evasione, come le imposte sostitutive sui redditi finanziari ovvero quelle sui tabacchi. Per ciò che concerne l'IRPEF, va segnalato che il *tax gap* stimato riguarda solo il reddito da lavoro autonomo e delle ditte individuali e quello derivante dal lavoro dipendente irregolare.

**IV. STRATEGIE DI PREVENZIONE E CONTRASTO PER L'ANNO 2016**
**TABELLA 3.A.2: ENTRATE TRIBUTARIE E TAX GAP**

Imposte	Gettito 2015 (milioni di euro)	Peso sul totale delle Entrate	TAX GAP	Metodologia di stima	Fonte
IRPEF <sup>1</sup>	176.175	32,60%	✓	Top down e Bottom Up <sup>2</sup> (Dati accertamenti)	Agenzia entrate Dipartimento delle finanze
IRES <sup>1</sup>	33.574	6,21%	✓	Top down e Bottom Up <sup>2</sup> (Dati accertamenti)	Agenzia entrate
Sost. Redditi, rit. su interessi e altri redditi di capit.	11.114	2,06%	✗		
Sost. sui redditi da capitale e sulle plusvalenze	4.203	0,78%	✗		
Cedolare secca	2.012	0,37%	✗		
IIMU immobili ad uso produttivo	3.831	0,71%	✓	Top down	Dipartimento delle finanze
Imp. sulle riserve mat. rami vita ass.	2.325	0,43%	✗		
Registro	4.223	0,78%	✗		
IVA <sup>3</sup>	119.321	22,08%	✓	Top down	Agenzia entrate
Bollo	7.143	1,32%	✗		
Assicurazioni	3.070	0,57%	✗		
Ipotecaria	1.492	0,28%	✗		
Canoni di abbonamento radio e TV	1.681	0,31%	✗		
Imp. di fabbricazione sugli oli minerali	25.403	4,70%	✗		
Imp. energia elettrica e addiz.	2.442	0,45%	✗		
Imp. di consumo sul gas metano	2.866	0,53%	✗		
Tabacchi (imp. sul consumo)	10.756	1,99%	✗		
Provento del lotto	7.077	1,31%	✗		
Apparecchi e congegni di gioco	4.121	0,76%	✗		
Altre Imposte	13.518	2,50%	✗		
<b>Totale Imposte Governo Centrale (A)</b>	<b>436.347</b>	<b>80,73%</b>			
<b>Comuni</b>					
IMU <sup>4</sup>	15.486	2,87%	✓	Top down	Dipartimento delle finanze
TASI	4.750	0,88%	✗		
Addizionale comunale IRPEF	4.384	0,81%	✗		
<b>Province</b>					
IPT	1.536	0,28%	✗		
RC auto	2.113	0,39%	✗		
<b>Regioni</b>					
IRAP netta complessiva <sup>5</sup>	28.121	5,20%	✓	Top down	Agenzia entrate
Tasse auto a carico delle famiglie	4.218	0,78%	✗		
Addizionale regionale IRPEF	11.332	2,10%	✗		
Altre Imposte Locali	32.200	5,96%	✗		
<b>Totale Imposte Enti locali (B)</b>	<b>104.140</b>	<b>19,27%</b>			
<b>Totale Imposte (A + B)</b>	<b>540.487</b>	<b>100,00%</b>			

Note:

1 In particolare, l'Agenzia delle entrate stima il tax gap per lavoratori autonomi e imprese, mentre il Dipartimento delle finanze stima il tax gap per i lavoratori dipendenti irregolari.

2 Non riportate in questa Relazione.

3 Metodologia differente da quella utilizzata dalla Commissione europea (cfr. nota 2 della Tabella 3.A.1) sulla variazione dello stock di crediti.

4 Valutazione ad aliquota di base (escluse le abitazioni principali "di lusso", i terreni, le aree fabbricabili e i fabbricati rurali strumentali).

5 IRAP privata

Fonte: Elaborazione su dati del Bollettino delle entrate, Dipartimento delle finanze (MEF).

Per i motivi esposti nel Capitolo 1, questa Relazione deve intendersi come un punto di partenza verso una stima completa e pienamente soddisfacente del *gap* riguardante le tipologie di imposte che concorrono al fabbisogno pubblico e la loro disaggregazione settoriale e

territoriale. Per quest'ultimo aspetto sono stati avviati degli specifici approfondimenti volti a determinare, in prima istanza, l'incidenza del *gap* per quanto riguarda le addizionali locali delle imposte erariali.

## B) LA STIMA DEL "TAX GAP" PER L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO (IVA)

Il *gap* IVA<sup>16</sup> è stimato mediante un metodo di tipo *top down*, confrontando le grandezze IVA potenziali con quelle dichiarate al fisco. Le prime sono ricavate rendendo coerenti i dati di Contabilità nazionale con la normativa tributaria, le seconde impiegano i dati provenienti dalle dichiarazioni fiscali e dai flussi di finanza pubblica. Le informazioni su cui si fondano le elaborazioni possono essere provvisorie o parziali rispetto alle ultime due annualità pubblicate.

La stima dell'IVA potenziale si ottiene utilizzando i dati relativi a consumi e investimenti (sia pubblici sia privati), depurandoli da tutte le transazioni che non rimangono incise dal tributo (connesse in gran parte ai fenomeni derivanti da erosione), così da ottenere una base imponibile potenziale. Applicando a quest'ultima le corrispondenti aliquote di legge si calcola il gettito potenziale. Tale gettito è messo a confronto con l'adempimento spontaneo dei contribuenti agli obblighi fiscali, ricostruito a partire dalle informazioni sul gettito IVA di competenza, ossia dall'imposta effettivamente generata dal sistema economico a seguito delle transazioni gravate dal tributo nel periodo di riferimento. Il gettito di competenza economica è ottenuto a partire dai flussi coinvolti nella gestione di cassa del tributo, evidenziati della Tabella 3.B.1. Nella prima colonna è indicata l'IVA lorda da adempimento spontaneo<sup>17</sup> che rappresenta l'imposta dovuta versata all'Erario a seguito delle transazioni effettuate sul mercato nazionale e quelle derivanti dalle importazioni.

**3.B.1 FLUSSI CHE CONCORRONO ALLA FORMAZIONE DEL GETTITO IVA DI COMPETENZA.  
ANNI 2010-2014 (MILIONI DI EURO).**

Anni	IVA lorda (1)	IVA competenza economica (2)	Stock crediti (3)	Variazione stock crediti (4)	IVA effettiva Competenza (IVAEC) (5)
2010	115.506	95.184	38.884	906	94.278
2011 <sup>1</sup>	117.460	95.837	39.782	898	94.939
2012	115.234	92.981	38.083	-1.699	94.680
2013 <sup>2</sup>	112.273	90.533	35.571	-2.512	93.045
2014	114.778	93.612	34.237	-1.334	94.946

Fonte: elaborazioni Agenzia delle entrate.

<sup>1</sup> L'aliquota standard passa dal 20% al 21% (17 settembre 2011).

<sup>2</sup> L'aliquota standard passa dal 21% al 22% (1 Ottobre 2013).

Il gettito IVA è al lordo delle rettifiche indotte dai rimborsi e dalle compensazioni. Tenendo conto di queste correzioni e dell'aggiustamento dovuto allo slittamento tra momento giuridico e quello economico dell'imposta, si giunge all'IVA di competenza economica (colonna 2)<sup>18</sup>. Con il termine stock di crediti (colonna 3) si definisce l'ammontare di crediti da utilizzare nell'anno di imposta successivo a quello della dichiarazione, indicato dai contribuenti nell'apposita riga del quadro IVA. La variazione dello stock, quindi, misura il credito IVA, non portato in detrazione

<sup>16</sup> Per la descrizione della metodologia si rimanda alle note metodologiche. Per approfondimenti si veda D'Agosto et al. (2013, 2014, 2016).

<sup>17</sup> Pertanto l'ammontare in oggetto esclude gli introiti derivanti da attività di accertamento e controllo e non comprende, inoltre, le somme versate per condoni e sanatorie.

<sup>18</sup> La procedura è quella definita in sede comunitaria in accordo con il regolamento SEC95 e successive modificazioni.

nelle liquidazioni periodiche, né richiesto in rimborso e compensazione. Per avere una rappresentazione dell'IVA effettiva di competenza (IVAEC) (colonna 5), coerente con i criteri di contabilizzazione dei Conti nazionali (utilizzati nel metodo *top down*), è necessario sottrarre all'IVA di competenza economica (colonna 2) la variazione dello stock (colonna 4).

Dai flussi IVA, applicando una opportuna aliquota desunta dalle dichiarazioni fiscali, si ottiene la base imponibile dichiarata dai contribuenti (BID), mentre la base potenziale (BIT) si calcola, come già ricordato, utilizzando i dati di Contabilità nazionale, che includono al loro interno l'economia sommersa<sup>19</sup>. Sottraendo alla base potenziale (BIT) quella dichiarata (BID) si ottiene una misura della base imponibile sottratta agli obblighi di legge (*gap* di base IVA).

Per avere una misura più accurata dell'impatto che il *gap* ha sui flussi di finanza pubblica, lo stesso può essere misurato in termini di imposta. Applicando alla BIT le aliquote di legge è possibile calcolare l'imposta potenziale che sarebbe generata dal sistema in assenza di evasione (IVAT). Sottraendo a quest'ultima l'IVAEC è agevole quantificare l'ammancio per le casse dello Stato, cioè l'IVA non versata (IVANV), ovvero il vero e proprio *gap* IVA. Rapportando IVANV ad IVAT si ottiene un indicatore di *compliance* relativo all'imposta.

La Tabella 3.B.2 riporta le stime delle diverse misure di *compliance* calcolate per gli anni 2010-2014<sup>20</sup>. Il *gap* in valore (riga 1) oscilla in un intervallo tra i 37,4 miliardi (2010) e 40,5 miliardi (2012). Nel 2014, l'ammontare del *gap* IVA è di circa 40,2 miliardi, in lieve crescita rispetto all'anno precedente.

TABELLA 3.B.2. GAP IVA (IPOTESI SENZA CONSENSO, IN MLN DI EURO) E RAPPORTI RISPETTO AL POTENZIALE (PROPENSIONE IN %) E AL PIL. ANNI 2010-2014.							
	Aggregato	Tipologia	2010	2011	2012	2013	2014
1	Gap IVA in mln di euro (IVANV)	Non dichiarato	30.487	32.253	31.992	31.052	31.768
		Dichiarato e non versato <sup>1</sup>	6.92	7.805	8.459	8.21	8.4
		<b>Totale non versato</b>	<b>37.407</b>	<b>40.058</b>	<b>40.451</b>	<b>39.263</b>	<b>40.168</b>
2	Gap IVA in % dell'imposta potenziale (IVANV/IVAT)	Non dichiarato	23,2%	23,9%	23,7%	23,5%	23,5%
		Dichiarato e non versato <sup>1</sup>	5,3%	5,8%	6,3%	6,2%	6,2%
		<b>Totale non versato</b>	<b>28,4%</b>	<b>29,7%</b>	<b>29,9%</b>	<b>29,7%</b>	<b>29,7%</b>
3	Gap IVA in % del PIL (IVANV/PIL)	Non dichiarato	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
		Dichiarato e non versato <sup>1</sup>	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
		<b>Totale non versato</b>	<b>2,3%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,5%</b>

Fonte: elaborazioni Agenzia delle entrate.

<sup>1</sup> dati desunti dai controlli automatici ai sensi dell' art. 54 bis del D.P.R. 633/72.

L'indicatore di *compliance* che misura la propensione a non versare l'imposta (riga 2 Tabella 3.B.2) oscilla tra il 28,4% (2010) e il 29,9% (2012). Nel 2014, il rapporto tra *gap* e imposta potenziale è circa il 29,7%. Rispetto all'imposta potenziale, quindi, il *gap* complessivo dell'IVA cresce a partire dal 2011 e rimane poi sostanzialmente costante nel triennio successivo<sup>21</sup>.

Tuttavia, mediante l'impiego di informazioni amministrative è possibile disaggregare la parte di *gap* ascrivibile alla componente di intenzionale non dichiarazione e quella riconducibile, almeno in parte, ad errori nell'interpretazione delle norme o a carenze di liquidità (contribuenti che dichiarano di dover pagare l'imposta ma non effettuano il versamento). Quest'ultima è derivata dagli esiti dei controlli automatici effettuati, ai sensi dell'articolo 54 bis del D.P.R.

<sup>19</sup> Esistono due stime della base potenziale, a seconda dell'ipotesi che si formula sulle modalità di realizzazione dell'evasione IVA: con consenso, tra venditore ed acquirente, e senza consenso, ovvero il venditore fattura regolarmente all'acquirente e poi non versa l'IVA. Per motivi di confrontabilità con analoghe stime effettuate in ambito europeo, nel testo sono presentati unicamente i risultati relativi all'ipotesi senza consenso. Si veda: Fiscalis tax gap Project Group (2016).

<sup>20</sup> Le stime sono calcolate impiegando le serie di Contabilità nazionale rilasciate a seguito dell'introduzione del Sec 2010.

<sup>21</sup> Per la valutazione dei risultati riferiti al 2014 per l'IVA e le altre imposte si ricorda quanto già sottolineato rispetto all'atteso effetto di aumento dei *tax gap* per tale anno derivante dalla revisione al rialzo dei dati del PIL recentemente comunicata dall'Istat e non incorporata in queste elaborazioni.

633/72, dall'Agenzia delle entrate su tutte le dichiarazioni presentate. Attualmente, i dati disponibili in versione pressoché definitiva riguardano gli anni 2010-2012, mentre quelli riferiti al 2013 e al 2014 sono stimati in ragione della dinamica del *gap* complessivo. Il valore di questi mancati versamenti è pari a 6,9 miliardi nel 2010 e cresce progressivamente nei due anni successivi, raggiungendo gli 8,5 miliardi nel 2012. La loro quota sul *gap* complessivo oscilla tra il 18,5% del 2010 e il 20,9% del 2012.

Ne segue che l'attitudine dei contribuenti ad omettere la dichiarazione di IVA dovuta aumenta tra il 2010 e il 2011, fino a raggiungere il 23,9%. Tale andamento, che si risconterà anche per le altre principali imposte, potrebbe essere stato influenzato dall'acuirsi della crisi finanziaria, concentrata nell'ultima parte dell'anno, che ha generato un clima di particolare incertezza tra i contribuenti. Un ulteriore fattore che ha contribuito a deprimere la *compliance* è anche quello legato all'incremento dell'aliquota ordinaria, che è stato disposto a partire dal settembre dello stesso anno. Il *gap* poi decresce nei tre anni successivi, attestandosi al 23,5% nel 2014. Invece, la componente derivante dal mancato versamento dell'imposta dichiarata aumenta ulteriormente nel 2012 e rimane sostanzialmente costante nel biennio 2013-2014, facendo quindi segnare un aumento di quasi un punto percentuale in 5 anni (dal 5,3% del 2010 al 6,2% del 2014).

Per valutare quanta parte dell'ammontare dei beni e servizi prodotti nell'economia in ciascun anno rappresenta il mancato gettito IVA, il *gap* IVA viene espresso in termini di Pil (riga 3 Tabella 3.B.2): il rapporto è pari a 2,3% nel 2010 e cresce fino al 2,5% nel 2012, per poi restare costante.

### **C) LA STIMA DEL "TAX GAP" PER L'IMPOSTA REGIONALE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (IRAP)**

L'IRAP riveste un'importanza notevole nell'identificazione del *tax gap* poiché la sua base imponibile, da un punto di vista definitorio, è molto simile al valore aggiunto calcolato dall'Istat nella misurazione dell'insieme dei redditi che concorrono, ogni anno, alla formazione del Pil del Paese. La base imponibile IRAP comprende le basi imponibili che derivano dall'attività di produzione di beni e servizi di mercato. Tale caratteristica, associata alla vastità delle platee dei contribuenti interessati dal tributo (circa 4,2 milioni di contribuenti), fa sì che la base imponibile IRAP sia importante non solo per quanto riguarda l'evasione del tributo stesso, ma anche perché rappresenta un indicatore macro del valore aggiunto occultato al fisco.

La metodologia di calcolo del *gap* è di tipo *top-down* e si basa sul confronto tra i dati fiscali ed il valore aggiunto al costo dei fattori (VACF), misurato dalla Contabilità nazionale, che incorpora al suo interno una stima dell'Economia non osservata (si veda il Capitolo 3). Sul VACF si operano delle trasformazioni per renderlo omogeneo con il dato fiscale<sup>22</sup>. Il risultato che si ottiene è denominato produzione lorda potenziale (PLP). La PLP è data dal saldo tra componenti positive e quelle negative da cui si deriva la base imponibile IRAP e rappresenta la base imponibile "teorica" esauriente, ovvero comprensiva delle somme occultate al fisco.

Se si prescinde dalla componente relativa all'Economia non osservata, da un punto di vista definitorio la PLP si differenzia dalla Produzione Netta IRAP, perché, da un lato, la PLP è al lordo degli ammortamenti, come definiti dalla Contabilità nazionale, mentre, dall'altro lato, la Produzione netta IRAP è al netto degli ammortamenti, come definiti dalla normativa fiscale<sup>23</sup>. Per sterilizzare questa differenza, si definisce come produzione lorda IRAP dichiarata (PL) la

<sup>22</sup> Le correzioni interessano sia la platea dei contribuenti sia la definizione degli aggregati fiscali. In entrambi i casi si escludono quelle componenti che concorrono alla determinazione del valore aggiunto ma non hanno rilevanza ai fini del tributo considerato. Tali interventi sono descritti sinteticamente nella nota metodologica. La PLP negli anni si attesta intorno a valori pari al 75% del VACF.

<sup>23</sup> Ovvero include gli ammortamenti dal calcolo delle componenti negative del reddito.

somma della Produzione Netta IRAP con l'ammontare degli ammortamenti riportati in dichiarazione.

Per rendere ancora più coerente il confronto, analogamente a quanto accade per la PL, la PLP esclude le imposte (sulla produzione e sui prodotti) e include i contributi (alla produzione e ai prodotti). Grazie al lavoro di armonizzazione delle due grandezze dal punto di vista delle definizioni e delle classificazioni adottate, la differenza risulta attribuibile unicamente alla produzione lorda IRAP non dichiarata (PLND), in termini formali:

$$PLP - PL = PLND$$

Il passaggio dalla PLND al *tax gap* avviene attraverso due passi successivi:

1. calcolo di un'aliquota implicita media ponderata per Regione (i) e per settore di attività economica (j)<sup>24</sup>:

$$aq_{ij} = \frac{\text{imposta dichiarata (IRAPd)}}{PL}$$

2. stima dell'imposta potenziale (IRAPp):

$$IRAPp_{ij} = aq_{ij} * PLP$$

La differenza tra imposta potenziale e imposta dichiarata fornisce una misura del *gap* IRAP dovuto a mancata dichiarazione (IRAPnd)

$$IRAPnd_{ij} = IRAPp_{ij} - IRAPd_{ij}$$

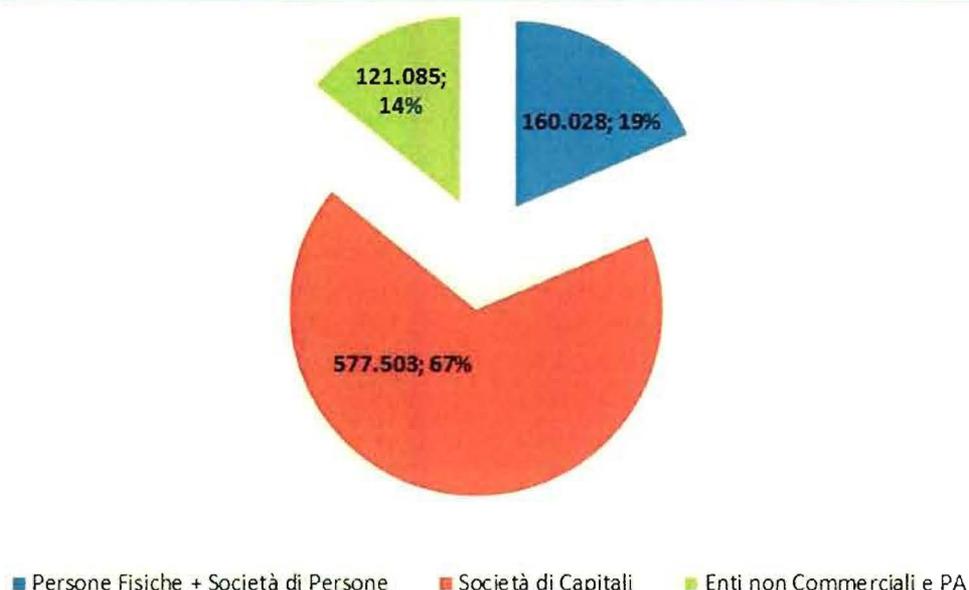
In analogia all'IVA, il *gap* IRAP complessivo si ottiene aggiungendo alla parte non dichiarata quella risultante dagli omessi versamenti (IRAPov) ricostruita attraverso l'archivio dei controlli automatizzati delle dichiarazioni (36 bis D.P.R. n. 600/73). Il *gap* IRAP è quindi pari a:

$$IRAPNV_{ij} = IRAPND_{ij} + IRAPov_{ij}$$

In analogia all'esposizione dei risultati relativi all'IVA, il *gap* IRAP va valutato in termini relativi all'imposta teorica. Tuttavia, nel caso dell'IRAP è necessario tenere conto della struttura dei contribuenti assoggettati al tributo, così come appare alle risultanze dell'Amministrazione fiscale. Con riferimento alla PL si riporta, nella Figura 3.C.1, la distribuzione del gettito di imposta disaggregato per forma giuridica del soggetto dichiarante. Se si considera la media degli anni 2011-2014, si osserva che il 19% del gettito proviene dalle persone fisiche e dalle società di persone, il 67% dalle società di capitali e il 14% dagli Enti non commerciali e dalle Pubbliche amministrazioni. Per queste ultime si ipotizza che il *tax gap* sia nullo e, pertanto,  $PL = PLP$ . Anche per il settore delle banche e delle assicurazioni si formula la stessa ipotesi, ponendo  $PL = PLP$ . Nel proseguio, per valutare l'intensità del *gap* Irap, lo stesso è rapportato all'imposta potenziale complessiva, comprensiva sia della parte delle Pubbliche amministrazioni che della parte del settore finanziario, in quanto fornisce una misura della propensione all'evasione del totale dei soggetti incisi dal tributo.

<sup>24</sup> In base alle modalità di costruzione di PL le variazioni dell'aliquota implicita media possono essere riconducibili, oltre che alla variazione nelle aliquote di legge, anche ai provvedimenti relativi alle deduzioni di imposta e alla variazione della quota ascrivibile agli ammortamenti.

**FIGURA 3.C.1: PRODUZIONE LORDA MEDIA 2011-2014. DATI IN MILIONI DI EURO**



Nella Tabella 3.C.1 sono riportati i valori del *gap* IRAP in assoluto, in percentuale della base teorica e in percentuale del Pil, sempre disaggregati tra componente dovuta alla mancata dichiarazione e componente dovuta agli omessi versamenti. Il *gap* IRAP totale in quota dell'imposta potenziale, si attesta su valori compresi tra il 20,7% del 2010 e il 23,3% del 2014, con un andamento lievemente crescente nel corso del periodo osservato. Quest'ultimo dato si scompone in un 18,9% dovuto alla componente non dichiarata e in un 4,4% imputabile agli omessi versamenti ed errori.

Se dalla base potenziale si esclude la componente pubblica, per la quale si formula l'ipotesi di assenza di evasione, si può misurare la tendenza degli operatori privati a non assolvere agli obblighi tributari. In questo caso il *gap* percentuale cresce attestandosi nel 2014 su un valore pari al 35,6%.

**TABELLA 3.C.1.: AMMONTARE DEL GAP IRAP E RAPPORTI RISPETTO ALL'IMPOSTA POTENZIALE (PROPENSIONE) E AL PIL - ANNI 2010-2014 -**

		Anno				
		2010	2011	2012	2013	2014
Gap IRAP in mln di euro (IRAPNV)	Non dichiarato	6.643	7.234	6.912	6.981	6.533
	Non versato	1.448	1.702	1.626	1.642	1.537
	<b>Complessivo</b>	<b>8.091</b>	<b>8.936</b>	<b>8.538</b>	<b>8.623</b>	<b>8.070</b>
Gap IRAP in % dell'imposta potenziale (IRAPNV/IRAPp) <sup>1</sup>	Non dichiarato	17,0%	17,9%	17,9%	18,9%	18,9%
	Non versato	3,7%	4,2%	4,2%	4,4%	4,4%
	<b>Complessivo</b>	<b>20,7%</b>	<b>22,2%</b>	<b>22,1%</b>	<b>23,3%</b>	<b>23,3%</b>
Gap IRAP in % del PIL (IRAPNV/PIL)	Non dichiarato	0,41%	0,44%	0,43%	0,44%	0,41%
	Non versato	0,09%	0,10%	0,10%	0,10%	0,09%
	<b>Complessivo</b>	<b>0,50%</b>	<b>0,55%</b>	<b>0,53%</b>	<b>0,53%</b>	<b>0,49%</b>

<sup>1</sup>. IRAPp è calcolata al netto dell'imposta potenziale riconducibile alla Pubblica amministrazione e agli Enti non commerciali.

<sup>2</sup>. Il *tax gap* non versato 2013-2014 è una stima provvisoria suscettibile di aggiustamenti.

Se si compara la dinamica del *gap* percentuale IRAP con quello dell'IVA, illustrato nel paragrafo precedente, si osservano andamenti parzialmente divergenti. Lo stesso fenomeno si constata, in forma ancora più accentuata, anche per gli altri tributi considerati nella presente Relazione, a riprova del fatto che i fenomeni evasivi non seguono traiettorie solidali ma si caratterizzano per oscillazioni cicliche proprie. Il fenomeno, che deve essere approfondito,

beneficiando, in futuro, di serie storiche più lunghe, in linea teorica può essere ascritto a due principali determinanti: a) gli aggregati economici che concorrono a determinare le basi imponibili; b) le diverse misure di *policy* adottate.

Con riferimento al punto a) è emblematico il confronto IRAP - IVA, le cui basi divergono essenzialmente per la diversa imposizione sui flussi di commercio estero e sugli investimenti. Le esportazioni, infatti, concorrono a determinare la base IRAP ma sono escluse dal campo di applicazione dell'IVA; di contro, le importazioni generano gettito IVA, ma sono considerate componenti negative della base IRAP. Gli investimenti, inoltre, influenzano la base IRAP in ragione degli ammortamenti, mentre, l'IVA assolta sugli acquisti di beni ammortizzabili è, di norma, ammessa in detrazione.

Con riferimento alle misure di *policy* è necessario considerare l'impatto delle innovazioni relative sia alla determinazione del tributo (le aliquote, le detrazioni, ecc.), sia agli strumenti posti in essere per prevenire e contrastare l'evasione.

## D) LA STIMA DEL "TAX GAP" PER L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE SOCIETÀ (IRES)

L'imposta sul reddito delle società (IRES) ha un'aliquota unica cui sono soggetti le società di capitali (SC) e gli Enti pubblici e privati (denominati nel seguito "Enti non commerciali" o ENC). Questi ultimi, pur presentando delle specificità dal punto di vista della disciplina applicata, rappresentano una porzione contenuta del totale dei redditi imponibili IRES (circa il 2% del totale).

Nella Tabella 3.D.1 si mostra la composizione in termini di numero di imprese e di produzione lorda IRAP (VPL) delle principali tipologie di società di capitali: le società per azioni (Spa) sono prevalenti tra i grandi contribuenti (soggetti per i quali il valore più alto tra i Ricavi/Compensi ed il Volume di affari totale risulta non inferiore a 100 milioni di euro), mentre tra le imprese minori e medie risultano maggiormente presenti le società a responsabilità limitata (Srl); complessivamente, le Srl sono maggiori in numero ma la quota del valore aggiunto prodotto si divide quasi equamente tra esse e le Spa. Per il totale delle società di capitali, i contribuenti di piccole e medie dimensioni dichiarano un VPL pari a 310 miliardi a fronte di 214 miliardi dichiarati dai grandi.

**TABELLA 3.D.1 – COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE SOCIETÀ DI CAPITALI PER FORMA GIURIDICA, CALCOLATA IN BASE SIA ALLA NUMEROSITÀ SIA ALL'AMMONTARE DEL VALORE DELLA PRODUZIONE LORDA (VPL) - ANNO D'IMPOSTA 2011.**

Tipo di società	Imprese minori <sup>1</sup>		Imprese medie <sup>2</sup>		Grandi contribuenti <sup>3</sup>		Totale	
	Numero	VPL	Numero	VPL	Numero	VPL	Numero	VPL
Società in accomandita per azioni	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Società a responsabilità limitata	89%	87%	62%	44%	23%	11%	88%	41%
Società per azioni	2%	3%	31%	49%	71%	83%	4%	51%
Società cooperative	8%	9%	5%	7%	5%	5%	8%	7%
Altro	1%	0%	1%	0%	2%	1%	1%	1%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(1) Ricavi/Compensi (o Volume di affari) inferiori a 5.164.569 €

(2) Ricavi/Compensi (o Volume di affari) superiori a 5.164.569 € e inferiori a 100.000.000 €

(3) Ricavi/Compensi (o Volume di affari) non inferiori a 100.000.000 €

Ai fini della presente analisi, vengono esclusi dall'analisi il settore finanziario, il quale presenta, tra l'altro, regole di contabilità e modalità di determinazione del reddito non comparabili con gli altri settori, ed il settore pubblico, per il quale si formula l'ipotesi di assenza di evasione. Ne segue che, di fatto, la platea di riferimento coincide con quella dei contribuenti

IRAP, più precisamente con riferimento ai soggetti che compilano i campi IC ed IE<sup>25</sup> della relativa dichiarazione<sup>26</sup>.

Anche in questo caso per stimare il *gap* è necessario scegliere un aggregato di riferimento desunto dalla Contabilità nazionale<sup>27</sup>. L'aggregato di riferimento viene individuato nel risultato lordo di gestione potenziale (*RLGp*). Più precisamente, il Prospetto 1 mostra il calcolo del risultato lordo di gestione potenziale (*RLGp*) ottenuto a partire dal valore aggiunto al costo dei fattori (*VACF*) di Contabilità nazionale (fonte Istat), che rappresenta la misura esauriente, ovvero comprensiva della componente sommersa, di tale grandezza. La metodologia seguita per isolare la quota di *RLGp* attribuibile ai soggetti IRES (qui definita  $RLGp_{IRES}$ ) e per disaggregare tale quota per settore di attività economica utilizza i Conti nazionali per settore istituzionale.

<b>Prospetto 1</b>	
<b>CALCOLO DEL RISULTATO LORDO DI GESTIONE POTENZIALE (RLGp)</b>	
	<b>Valore aggiunto al costo dei fattori (VACF)</b>
(+/-)	Correzioni per adeguare le definizioni statistiche a quelle fiscali
	* esclusione di: economia illegale, mance, ricerca e sviluppo, fitti, diritti d'autore, autoproduzioni;
	* correzioni per divergenza di contabilizzazione sui SIFIM e i premi assicurativi;
	* altre correzioni che non incidono sull'ammontare complessivo ma solo sulla ripartizione settoriale
(=)	<b>Produzione lorda potenziale (PLP)</b>
(-)	Costo del lavoro (Wt): regolare (Wd) + irregolare (Wnd; fonte Istat)
(=)	<b>Risultato Lordo di Gestione potenziale (RLGp) da cui si ottiene Risultato Lordo di Gestione potenziale IRES (<math>RLGp_{IRES}</math>)</b>

Questo aggregato, tuttavia, non ha un corrispondente immediato dal lato fiscale. Come indicato nel Prospetto 2<sup>28</sup>, il risultato di gestione lordo dichiarato ai fini IRES, ovvero  $RLGd_{IRES}$ , può essere ricostruito integrando i dati di bilancio contenuti nella dichiarazione IRAP con quelli relativi al costo del lavoro dipendente desunto dalle dichiarazioni 770. Così facendo,  $RLGd_{IRES}$  rappresenta un aggregato economico intermedio tra la produzione lorda IRAP (*PL*) e il reddito rilevante a fini fiscali (*RF*); in particolare, per quanto riguarda il dichiarato, il complesso delle grandezze (contabili e fiscali) che distinguono  $RLGd$  da  $RFd$  è indicato con  $\Delta d$ .

<sup>25</sup> Il quadro IC è compilato dalle tipologie di società elencate in Tabella 3.D.1. mentre il quadro IE è utilizzato dagli enti non commerciali non pubblici.

<sup>26</sup> In realtà, nel caso dell'IRAP si ipotizza che nel settore finanziario non ci sia evasione, mentre nel caso dell'IRES il settore finanziario viene totalmente escluso e quindi non compare neanche al denominatore della propensione all'evasione.

<sup>27</sup> I risultati dell'analisi si riferiscono al territorio nazionale.

<sup>28</sup> La relazione tra le grandezze illustrate nel prospetto 2 fa riferimento alle voci di bilancio di un'impresa in contabilità ordinaria.

Prospetto 2	
CALCOLO DEL RISULTATO LORDO DI GESTIONE DICHIARATO E RELAZIONE CON LA BASE IMPONIBILE	
	Componenti positivi: (A) Valore della produzione <sup>29</sup>
(-)	Componenti negativi: (B) Costi della produzione deducibili a fini IRAP <sup>30</sup> , esclusi gli ammortamenti
(=)	<b>Valore Aggiunto al Lordo degli ammortamenti = Produzione Lorda IRAP (PLd)</b>
(-)	Costo del lavoro (Wd)
(=)	<b>Risultato lordo di gestione dichiarato ai fini IRES (RLGd)</b>
(-)	Ammortamenti
(=)	Risultato netto di gestione dichiarato (RNGd)
(-)	Ulteriori elementi contabili, non rilevabili da fonti fiscali <sup>31</sup>
(+/-)	Imposte sul reddito dell'esercizio (IRES/IRPEF; IRAP)
(=)	<b>Risultato di esercizio (Utile o perdita) dichiarato</b>
(+/-)	Variazioni in aumento e in diminuzione
(=)	<b>Reddito (o perdita) rilevante a fini fiscali dichiarato (RFd)</b>

}  $\Delta d$

La differenza tra  $RLGp_{IRES}$  e  $RLGd_{IRES}$  rappresenta il risultato lordo di gestione non dichiarato ( $RLGnd$ ) che si differenzia dalla base imponibile non dichiarata (BIND) in ragione di fattori analoghi a quelli che compongono  $\Delta d$ , che vengono complessivamente indicati con  $\Delta nd$ :

$$RLGnd_{IRES} = RLGp_{IRES} - RLGd_{IRES}$$

$$BIND_{IRES} = RLGnd_{IRES} + \Delta nd_{IRES}$$

L'imposta evasa per omessa dichiarazione (IRESnd) di ciascun settore è ottenuta moltiplicando  $RLGnd$  per  $Aliql$ :

$$IRESnd = RLGnd_{IRES} * Aliql_{IRES}^{32}$$

$RESnd$  rappresenta la componente del gap IRES riconducibile ad omessa dichiarazione della base o dell'imposta<sup>33</sup>. Per ottenere il *gap* complessivo occorre aggiungere ad  $RESnd$  le somme non versate dovute ad errori nella compilazione dei modelli o a crisi di liquidità ( $RESov$ ), desunte dagli esiti dei controlli automatizzati effettuati ai sensi dell'articolo 36-bis del DPR 600/1973. Il *gap* IRES è quindi dato da:

$$RESnv = RESnd + RESov$$

<sup>29</sup> Ricavi delle vendite e delle prestazioni; Variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti; Variazione dei lavori in corso su ordinazione; Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni; Altri ricavi e proventi.

<sup>30</sup> Materie prime, sussidiarie, di consumo e merci; Servizi; Godimento beni di terzi; Variazioni di materie prime, sussidiarie di consumo e merci; Oneri diversi di gestione.

<sup>31</sup> Voci del bilancio civilistico: B10c: Altre svalutazioni delle immobilizzazioni; B10d: Svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante e delle disponibilità liquide; B12: Accantonamenti per rischi; B13: Altri accantonamenti; C: Proventi e oneri finanziari; D: rettifiche di valore delle attività finanziarie; E: Proventi e oneri straordinari.

<sup>32</sup> In assenza di informazioni circa l'ammontare complessivo e la distribuzione di  $\Delta nd$ , si ipotizza che la sua incidenza su  $RLGnd$ , per ciascun settore di attività economica, sia pari a quella riscontrata nel dichiarato. Il rispetto di tale ipotesi è garantito dall'applicazione di un'aliquota implicita ( $Aliql_{IRES}$ ) calcolata rapportando l'imposta effettiva ( $IRESe$ ) a  $RLGd$ , circostanza che permette, inoltre, di tenere conto indirettamente della possibilità di una base imponibile negativa (in tale evenienza, l'emersione del sommerso non darebbe luogo ad un maggiore reddito bensì ad una minore perdita) e di eventuali variazioni normative che influenzano il rapporto tra base e imposta. Si ha, quindi:  $Aliql_{IRES} = IRESe / RLGd_{IRES}$ .

<sup>33</sup> Si precisa che la metodologia adottata, individuando l'aggregato economico di riferimento nel risultato lordo di gestione, non è in grado di cogliere gli elementi che intervengono nella gestione finanziaria e straordinaria ovvero nello Stato Patrimoniale dell'impresa mentre è idonea ad individuare l'evasione derivante dall'attività caratteristica.

e può essere analizzato nelle sue due componenti sia in valore assoluto, sia in rapporto all'IRES potenziale<sup>34</sup>.

I valori stimati del *gap* e della relativa propensione sono illustrati nella Tabella 3.D.2. L'evasione complessiva presenta un andamento altalenante nel periodo considerato, con un massimo (2011) superiore ai 17 miliardi di euro ed un minimo (2014) di poco superiore ai 10 miliardi di euro, cioè un valore nettamente inferiore a quelli di inizio periodo. Sebbene non del tutto omogenea, questa tendenza appare simile a quella evidenziata in precedenza per l'IVA, perché mostra un incremento tra il 2010 e il 2011 e poi una tendenziale diminuzione nel triennio successivo. La propensione al *gap* relativa ai mancati versamenti, invece, presenta lievi oscillazioni intorno ad un valore medio di circa il 3,3%.

**TABELLA 3.D.2 – AMMONTARE DEL GAP IRES E RAPPORTI RISPETTO ALLA BASE POTENZIALE (PROPENSIONE) E AL PIL – ANNI 2010-2014.**

		2010	2011	2012	2013	2014
Gap IRES in mln di euro (IRESNV)	Non dichiarato (*)	13.460	15.848	12.532	12.878	9.058
	Non versato (**)	1.211	1.426	1.352	1.389	977
	<b>Complessivo</b>	<b>14.670</b>	<b>17.274</b>	<b>13.884</b>	<b>14.267</b>	<b>10.035</b>
Gap IRES in % dell'imposta potenziale (IRESNV/IRESp)	Non dichiarato (*)	31,8%	34,6%	32,6%	33,7%	30,8%
	Non versato (**)	2,9%	3,1%	3,5%	3,6%	3,3%
	<b>Complessivo</b>	<b>34,7%</b>	<b>37,7%</b>	<b>36,1%</b>	<b>37,4%</b>	<b>34,1%</b>
Gap IRES in % del PIL (IRESNV/PIL)	Non dichiarato (*)	0,8%	1,0%	0,8%	0,8%	0,6%
	Non versato (**)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	<b>Complessivo</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,6%</b>

(\*) I dati delle stime del *gap* relativi all'anno 2014 sono da considerarsi provvisori e quelli relativi al 2013 semi-definitivi.

(\*\*) MV= mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2013 e 2014.

## **E) LA STIMA DEL "TAX GAP" PER L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (IRPEF)**

L'evasione dell'IRPEF può riguardare diverse tipologie di redditi e di soggetti. Si presentano qui distintamente la stima del *gap* IRPEF:

- per i redditi derivanti dalle attività imprenditoriali e professionali;
- per i redditi da lavoro dipendente irregolare.

Le attività imprenditoriali possono essere svolte da imprenditori individuali, che sono soggetti autonomi di imposta, ovvero da società di persone che sono tenute al pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per tramite dei propri soci (c.d. tassazione per trasparenza). Per i soggetti che esercitano attività di impresa o lavoro autonomo tale fonte di reddito risulta predominante rispetto alle altre, come evidenziato nella Tabella 3.E.1.

<sup>34</sup> Ovvero il prodotto di  $Aliq_{IRES}$  per  $RLG_{IRES}$

**TABELLA 3.E.1 – COMPOSIZIONE DEL REDDITO DICHIARATO DALLE PERSONE FISICHE TITOLARI DI PARTITA IVA PER TIPOLOGIA (ANNO D'IMPOSTA 2011)**

Tipologia di reddito	Quota sul totale
Reddito di impresa, professionale o da partecipazione in società di persone o assimilate	66,3%
Reddito minimo	5,9%
Reddito agricolo	0,8%
Reddito di terreni e fabbricati	5,6%
Reddito da lavoro dipendente e assimilato	20,2%
Altri redditi	1,2%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>

In maniera analoga a quanto esposto in relazione all'IRES, anche in questo contesto si assume come platea di riferimento quella dei contribuenti IRAP, nello specifico coloro che compilano i quadri IQ ed IP. Tuttavia, per quanto riguarda i soggetti IRPEF questa scelta comporta che risultino escluse dall'analisi le persone fisiche esentate dall'IRAP, ovvero i professionisti privi di autonoma organizzazione, nonché i contribuenti minimi, i cui redditi, sono, in ogni caso, sottoposti a tassazione sostitutiva e non rilevano ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEF.<sup>35</sup>

La metodologia di stima è strettamente collegata a quella dell'IRES, con la quale condivide la parte iniziale della procedura, fino alla determinazione del risultato lordo di gestione non dichiarato ( $RLGnd$ ):

$$RLGnd_{IRPEF} = RLGp_{IRPEF} - RLGd_{IRPEF}$$

$$BIND_{IRPEF} = RLGnd_{IRPEF} + \Delta nd_{IRPEF}$$

dove:  $RLGp_{IRPEF}$  e  $RLGd_{IRPEF}$  sono, rispettivamente, il risultato lordo di gestione potenziale, desunto dagli aggregati di Contabilità nazionale, e quello calcolato in base ai dati delle dichiarazioni con riferimento ai soggetti IRPEF,  $BIND_{IRPEF}$  è la base IRPEF non dichiarata che si differenzia da risultato lordo di gestione in ragione di  $\Delta nd$ .

La distinzione fondamentale con la metodologia adottata per l'IRES si rinviene nella determinazione dell'aliquota da applicare a  $RLGnd_{IRPEF}$  al fine di determinare l'imposta evasa, in quanto la previsione di un'aliquota crescente per scaglioni di reddito complessivo che caratterizza l'IRPEF comporta che l'aliquota media sull'evaso possa ragionevolmente essere diversa dall'aliquota media sul dichiarato. Per tenere conto di tale aspetto, l'aliquota implicita ( $Aliq$ ) calcolata rapportando l'imposta effettiva ( $IRPEFe$ ) a  $RLGd_{IRPEF}$  viene corretta in ragione di un differenziale ( $diffAliq$ ) tra l'aliquota media dichiarata e quella evasa calcolato sulla base delle risultanze delle stime *bottom up* condotte sugli esiti degli accertamenti<sup>36</sup>, ottenendo l'aliquota  $Aliq'_{IRPEF}$  che, applicata a  $RLGnd_{IRPEF}$ , consente di stimare l'ammontare di IRPEF derivante dall'omessa dichiarazione dalle imprese e dai lavoratori autonomi:

<sup>35</sup> L'impatto di tale esclusione è considerevole in termini di numero di soggetti, in quanto riguarda circa il 25% delle imprese presenti negli archivi fiscali, ma il peso in termini di valore aggiunto prodotto è notevolmente più contenuto, in quanto ammonta a circa l'1,7% del totale dichiarato; in particolare, i contribuenti minimi rappresentano circa la metà della platea degli esclusi nell'anno d'imposta 2011 e circa un terzo negli anni successivi, in conseguenza della riforma dei regimi fiscali agevolati. Inoltre, anche nel caso dell'IRPEF si ritiene opportuno non includere nell'analisi i settori caratterizzati da particolari modalità di determinazione del reddito (ovvero il settore agricolo e il settore finanziario) ed il settore pubblico, per il quale si ipotizza assenza di evasione.

<sup>36</sup> Le stime *bottom up* sono realizzate a partire dalle risultanze degli accertamenti effettuati su contribuenti sottoposti a selezione in base ad analisi del rischio evasione da parte dell'Amministrazione. Per correggere la conseguente distorsione da selezione si è adottato il metodo della post-stratificazione per riportare all'universo i risultati degli accertamenti effettuati solo su un campione non casuale di contribuenti. La metodologia ha previsto anche una procedura di controllo degli *outlier* basata sulla costruzione di intervalli di confidenza sulla mediana per strato. Data la specificità dei dati degli accertamenti, le stime *bottom up* sono disponibili con un certo *lag* temporale. Le ultime disponibili sono riferibili all'anno di imposta 2008 e consentono di calcolare l'aliquota media sull'evaso e l'aliquota media dichiarata. Dal loro confronto è possibile calcolare la differenza tra aliquota media dichiarata e evasa, che per il 2008 in media è pari al 2,99%.

$$\text{Aliq}_{\text{IRPEF}}^* = \text{IRPEF}_e / \text{RLGd}_{\text{IRPEF}} + \text{diffAliq}$$

$$\text{IRPEFnd} = \text{RLGnd}_{\text{IRPEF}}^* \text{Aliq}_{\text{IRPEF}}$$

IRPEFnd rappresenta la componente del *gap* IRPEF riconducibile ad omessa dichiarazione dei redditi di imprese e lavoratori autonomi. Per ottenere il *gap* complessivo occorre aggiungere le somme non versate dovute ad errori nella compilazione dei modelli o a crisi di liquidità (IRPEFov), desunte dagli esiti dei controlli automatizzati effettuati ai sensi dell'articolo 36-bis del DPR 600/1973.

I valori stimati del *gap* e della relativa propensione sono illustrati nella Tabella 3.E.2. Complessivamente, dai circa 20 miliardi di euro rilevati nel 2010 si sale ad un valore superiore ai 30 miliardi nel 2014. Sia la propensione al *gap* relativa ad omessa dichiarazione, sia, sebbene in misura minore, quella relativa ad omesso versamento presentano, se rapportati all'IRPEF potenziale<sup>37</sup>, un andamento tendenzialmente crescente nel periodo considerato, dall'1,3% all'1,9%, con qualche analogia rispetto all'andamento della propensione al *gap* IRAP mostrato in precedenza.

**TABELLA 3.E.2 – AMMONTARE DEL GAP IRPEF PER IMPRESE E LAVORATORI AUTONOMI E RAPPORTI RISPETTO ALLA BASE POTENZIALE (PROPENSIONE) E AL PIL – ANNI 2010-2014.**

	Anno	2010	2011	2012	2013	2014
Gap IRPEF imprese e lav.aut in mln di euro (IRPEF <sub>nv</sub> )	Non dichiarato (*)	18.873	24.014	24.663	26.372	28.903
	Non versato (**)	1.276	1.531	1.614	1.672	1.832
	<b>Complessivo</b>	<b>20.149</b>	<b>25.545</b>	<b>26.276</b>	<b>28.044</b>	<b>30.736</b>
Gap IRPEF imprese e lav.aut in % dell'imposta potenziale (IRPEF <sub>nv</sub> / IRPEF <sub>p</sub> )	Non dichiarato (*)	49,4%	51,2%	51,5%	53,6%	55,9%
	Non versato (**)	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%	3,5%
	<b>Complessivo</b>	<b>52,7%</b>	<b>54,5%</b>	<b>55,3%</b>	<b>57,0%</b>	<b>59,4%</b>
Gap IRPEF imprese e lav.aut in % del PIL (IRPEF <sub>nv</sub> / PIL)	Non dichiarato (*)	1,2%	1,5%	1,5%	1,6%	1,8%
	Non versato (**)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	<b>Complessivo</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,9%</b>

(\*) I dati delle stime del *gap* relativi all'anno 2014 sono da considerarsi provvisori e quelli relativi al 2013 semi-definitivi.

(\*\*) MV= mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2013 e 2014.

La stima dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) evasa dai lavoratori dipendenti irregolari è complementare rispetto alle stime effettuate dall'Agenzia delle entrate per calcolare il *tax gap* IRPEF riconducibile ad altre categorie di soggetti. I lavoratori dipendenti irregolari rappresentano una quota rilevante del mercato del lavoro irregolare che, in senso ampio, può essere definito come insieme di attività lavorative volontariamente sottratte all'osservazione da parte delle autorità al fine di evitare il pagamento delle imposte in senso lato, dei contributi sociali obbligatori, e di non ottemperare alle regolamentazioni amministrative e agli standard del mercato del lavoro<sup>38</sup>. Da questo punto di vista, l'input di lavoro dipendente irregolare può riguardare un insieme eterogeneo di tipologie lavorative: posizioni totalmente irregolari, lavoratori formalmente regolari con altre occupazioni non regolari, ore lavorate in nero o con retribuzioni e/o altri compensi percepiti "fuori busta paga", immigrati illegali.

Con riferimento agli anni di imposta 2011-2013, le stime dell'evasione fiscale IRPEF riconducibili al lavoro dipendente irregolare sono state effettuate mediante un approccio basato sulle elaborazioni Istat relative alle retribuzioni dei lavoratori irregolari misurate all'interno

<sup>37</sup> Ovvero il prodotto di  $\text{RLGd}_{\text{IRPEF}}$  per  $\text{Aliq}_{\text{IRPEF}}^*$ .

<sup>38</sup> Per approfondimenti, si veda Schneider, F. & Williams, C.C. (2013) "The Shadow Economy", The Institute of Economic Affairs, Londra.

della Contabilità nazionale<sup>39</sup> e sui dati delle dichiarazioni fiscali del MEF. Tale approccio consente di approssimare l'IRPEF evasa sulle posizioni lavorative classificate dall'Istat come totalmente irregolari applicando le aliquote registrate nel mercato regolare nella stessa branca di attività.

I risultati di seguito riportati sono ottenuti mediante un'analisi in due stadi. Nel primo stadio, dalla base imponibile evasa totale (fiscale e contributiva) elaborata dall'Istat, pari al numero (medio annuo) delle posizioni irregolari<sup>40</sup> moltiplicato per la retribuzione pro-capite degli irregolari, sono stati sottratti i contributi a carico del lavoratore per ottenere la base imponibile evasa rilevante ai fini IRPEF.

Nello specifico, la base imponibile evasa rilevante ai fini IRPEF presenta le stesse caratteristiche di quella totale elaborata dall'Istat: *i*) articolazione settoriale (98 codici attività economica); *ii*) suddivisione sulla base della dimensione di impresa (3 classi di addetti: 1-5, 6-9, 10-19); *iii*) utilizzo di due ipotesi:

- ipotesi 1, in base alla quale i lavoratori dipendenti irregolari percepiscono una retribuzione oraria uguale a quella dei dipendenti regolari (per strato);
- ipotesi 2, in base alla quale i lavoratori dipendenti irregolari percepiscono una retribuzione-oraria diversa da quella dei dipendenti regolari.

Il dettaglio puntuale relativo alla definizione e al calcolo della base imponibile evasa totale è definito nel successivo Paragrafo F, relativo alla stima del *gap* per i contributi sociali sul lavoro dipendente, curato dall'Istat.

Nel secondo stadio, l'ammontare dell'IRPEF evasa riconducibile alle posizioni lavorative irregolari dipendenti è ottenuta applicando alla base imponibile rilevante ai fini IRPEF un'aliquota media effettiva derivante dalle dichiarazioni fiscali dei lavoratori dipendenti presentate per ogni anno di imposta sotto osservazione<sup>41</sup>. In particolare, si è proceduto a calcolare le aliquote medie effettive, pari al rapporto tra imposta netta e reddito imponibile, per ognuno dei 98 settori di attività economica e sulla base della ripartizione dimensionale di impresa discussa in precedenza. La Tabella 3.E.3 riporta i risultati ottenuti per gli anni di imposta 2011-2013. I dati si riferiscono alle posizioni lavorative irregolari dipendenti per l'intera economia e al dettaglio per i settori più numerosi in termini di posizioni irregolari.

---

<sup>39</sup> Le definizioni adottate dall'Istat sono contenute nella nota metodologica del già citato Report dell'Istat "L'Economia non osservata nei conti nazionali: anni 2011-2013" del 4 dicembre 2015; per ulteriori elementi si veda De Gregorio, C. & Giordano, A. (2014) "Nero a metà": contratti part-time e posizioni full-time fra i dipendenti delle imprese italiane", Istat working paper, no.3. E' da notare, in particolare, che la definizione di lavoro irregolare utilizzata dall'Istat non include le componenti dei compensi "fuori busta paga".

<sup>40</sup> Le posizioni dipendenti totalmente irregolari individuate dall'Istat tra il 2011 ed il 2013, pari in media a circa 2 milioni e 876 mila, rappresentano una componente rilevante del mercato del lavoro irregolare. Di queste, quasi il 45% appartiene ai settori "Agricoltura, Allevamento, Silvicoltura e Pesca" e "Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico" nei quali è particolarmente ampia la componente relativa al doppio lavoro.

<sup>41</sup> Fonte MEF - dati del sostituto d'imposta principale -.

**TABELLA 3.E.3: AMMONTARE DEL GAP IRPEF PER LAVORATORI DIPENDENTI IRREGOLARI- ANNI 2011-2013**

VARIABILE	2011		2012		2013	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Base imponibile evasa totale	33.042	26.606	32.642	24.801	32.050	25.469
di cui:						
<i>Agric. Allev. Silvic. e Pesca</i>	2.273	1.551	2.183	1.416	2.208	1.440
<i>Personale Domestico Famiglie</i>	8.748	8.721	8.399	8.439	8.469	8.779
Base imponibile IRPEF evasa	30.817	24.968	30.422	23.302	29.891	23.940
di cui:						
<i>Agric. Allev. Silvic. e Pesca</i>	2.072	1.414	1.990	1.291	2.013	1.313
<i>Personale Domestico Famiglie</i>	8.748	8.721	8.399	8.439	8.469	8.779
Gap IRPEF lavoratori dipendenti irregolari	3.949	3.150	3.887	2.932	3.975	3.137
di cui:						
<i>Agric. Allev. Silvic. e Pesca</i>	127	87	126	82	146	95
<i>Personale Domestico Famiglie</i>	1.073	1.070	1.028	1.023	1.077	1.116
n. posizioni lavorative irregolari*		2.897		2.867		2.864

NOTA: importi espressi in milioni di euro. \* importi espressi in migliaia di unità. I dati relativi alle branche di attività 'Agric. Allev. Silvic. e Pesca' sono ottenuti come somma dei codici di attività economica 1-4; 'Personale domestico famiglie' rappresenta il codice di attività 97. (1) e (2) si riferiscono alle ipotesi 1 e 2 così come definite nella scheda tecnica Istat.

Con riferimento al totale dei settori di attività economica e al periodo triennale sotto osservazione, le stime dell'evasione IRPEF condotte risultano in media pari a 3 miliardi e 930 milioni euro adottando l'Ipotesi 1 e a circa 3 miliardi e 700 milioni di euro adottando l'Ipotesi 2. Due aspetti meritano, però, particolare attenzione. Da un lato, la dinamica dell'evasione fiscale IRPEF da lavoro dipendente irregolare registra una certa stabilità sul triennio, per effetto delle limitate variazioni su base annua riconducibili al numero di posizioni lavorative irregolari totali, alla base imponibile evasa totale e alla base imponibile evasa IRPEF. Dall'altro lato, è utile rilevare come i risultati qui presentati rappresentano una possibile sottostima del fenomeno sotto osservazione per almeno tre motivi: *i)* sono state considerate aliquote calcolate sulla base degli importi dichiarati che riflettono il peso delle imposte dichiarate in ciascuna branca di attività economica; *ii)* non viene presa in considerazione l'evasione dovuta alle addizionali regionali e locali; *iii)* le stime si riferiscono alle sole posizioni lavorative irregolari totali<sup>42</sup>. In aggiunta<sup>43</sup>, la costruzione delle aliquote effettive risente di ulteriori limitazioni quali:

- sono state considerate imprese con un numero di addetti fino a 19 addetti;
- la classificazione per dimensione di impresa operata da Istat non trova riscontro esatto in quella presente nel database MEF.

Al tempo stesso, poiché la retribuzione dei lavoratori dipendenti irregolari è inferiore a quella dei lavoratori regolari, l'aliquota effettiva applicata potrebbe essere distorta verso l'alto, il che potrebbe determinare una sovrastima del gettito IRPEF evaso.

<sup>42</sup> Con riferimento alla quantificazione del fenomeno dei lavoratori/delle posizioni parzialmente irregolari (ad esempio, 'fuori busta' ed altre occupazioni irregolari), componente di primaria importanza per il mercato del lavoro irregolare italiano, sono state effettuate delle stime preliminari basate su dati campionari derivanti dal matching esatto tra fonti amministrative e rilevazione EU-SILC e l'adozione del modello di microsimulazione MEF-Dipartimento delle Finanze. Tali stime sono in fase di perfezionamento e validazione metodologica da parte della Commissione. Sull'importanza di considerare tutte le componenti del mercato del lavoro irregolare si veda MEF (2011) "Economia non osservata e flussi finanziari", Rapporto finale sull'attività del gruppo di lavoro sull'Economia sommersa e i flussi finanziari, Roma.

<sup>43</sup> Per approfondimenti sulla metodologia utilizzata e sulle limitazioni dei risultati presentati, si veda la scheda tecnica allegata.

## F) LA STIMA DEL "GAP" PER I CONTRIBUTI SOCIALI SUL LAVORO DIPENDENTE

### Stima dell'evasione contributiva per i lavoratori dipendenti irregolari

La Contabilità nazionale stima il numero di lavoratori dipendenti irregolari (in termini di occupati e posizioni) e le ore da essi lavorate tramite un modello che si basa sul confronto (a livello individuale) tra posizioni registrate dai datori di lavoro e condizione lavorativa dichiarata nell'indagine sulle forze di lavoro. Una procedura basata sul medesimo approccio permette di stimare il differenziale di retribuzione oraria tra lavoratore regolare e lavoratore irregolare a livello di settore di attività economica (a 98 branche) e classe dimensionale di impresa (i lavoratori irregolari sono presenti nelle classi dimensionali 1-5 addetti, 6-9 e 10-19).

Ne emerge che, in media, il valore della retribuzione oraria degli irregolari approssima il valore del salario orario netto dei regolari. Il differenziale retributivo così stimato viene poi applicato alla retribuzione oraria dei lavoratori regolari (a parità di branca, classe dimensionale di impresa) fornendo una misura della retribuzione oraria dei lavoratori irregolari. Questa, moltiplicata per il numero di ore lavorate da tali lavoratori, dà luogo alla stima del costo del lavoro riferibile ai lavoratori irregolari, per i quali, per definizione, i datori di lavoro non pagano contributi né altri oneri sociali. In altri termini, nel caso del lavoro dipendente irregolare, per il datore di lavoro la retribuzione corrisponde al costo del lavoro totale, mentre per il lavoratore la retribuzione lorda corrisponde alla retribuzione netta (ossia i lavoratori non pagano i contributi a loro carico né le imposte).

Nella Tabella 3.F.1 sono riportate le stime dei salari orari lordi dei lavoratori regolari e di quelli irregolari per macro-settore di attività economica e per il complesso dei datori di lavoro dei settori *market*. Da essi si derivano i differenziali di salario orario lordo impliciti, espressi qui come rapporto tra le retribuzioni della componente irregolare del settore e di quella regolare. Mediamente, il rapporto tra retribuzione lorda di irregolari e regolari è vicino al 50% per il complesso dei settori, con un valore più basso nell'industria in senso stretto (46%) e piuttosto alto negli altri servizi (70%), fortemente influenzato dalla presenza preponderante del comparto del lavoro domestico e di cura.

A partire dalle stime delle retribuzioni si ottiene, come già esposto, la stima relativa al monte salariale irregolare: nel 2013 le retribuzioni pagate ai lavoratori irregolari ammontano a circa 26 miliardi, costituendo il 5,7% del totale delle retribuzioni lorde; nel 2011 il medesimo aggregato era stato stimato in circa 27 miliardi, con un'incidenza sulla massa retributiva totale pari al 5,8%.

**TABELLA 3.F.1: STIMA DI CONTABILITÀ NAZIONALE DEI SALARI ORARI MEDI DEI LAVORATORI DIPENDENTI REGOLARI E IRREGOLARI; ANNO 2013 (VALORI IN EURO E DIFFERENZIALI RELATIVI)**

	Salario orario lordo dei regolari (imprese market)	Salario orario degli irregolari	Differenziali (salario orario lordo regolari =1)
Agricoltura	9,6	6,0	0,63
Industria senso stretto	17,5	8,1	0,46
Costruzioni	14,4	8,1	0,56
Servizi	15,4	8,2	0,53
Commercio, trasporti, alberghi e pubblici esercizi	15,1	9,2	0,61
Servizi alle imprese	18,6	9,1	0,49
Altri servizi	10,9	7,6	0,70
<b>Totale economia (settori market)</b>	<b>16,2</b>	<b>8,1</b>	<b>0,50</b>

A partire dalla misura delle retribuzioni relative al lavoro irregolare è possibile stimare l'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, si fa riferimento a una parte dei soli contributi effettivi di loro competenza; tra di essi rientrano

anche i versamenti che le aziende effettuano presso il fondo di tesoreria INPS e i fondi pensione a seguito della riforma della previdenza complementare (Decreto legislativo n. 252/2005) che prevede, a partire dal 2007, che le imprese con più di 50 dipendenti versino per la previdenza complementare le somme accantonate per il trattamento di fine rapporto.

Non vengono invece stimati gli oneri sociali che non prevedono un versamento a organismi di sicurezza sociale, ma solo flussi interni ai conti dell'impresa, ossia gli accantonamenti al TFR per le imprese al di sotto dei 50 dipendenti che non hanno optato per la previdenza complementare (normalmente inclusi tra i contributi effettivi secondo gli schemi classificatori di Contabilità nazionale) ed i contributi figurativi. Questi ultimi sono la contropartita delle prestazioni sociali erogate direttamente dai datori di lavoro ai dipendenti senza passare attraverso gli organismi di sicurezza sociale; tra di essi rientrano i giorni di malattia a carico del datore di lavoro o il rimborso (totale o parziale) effettuato direttamente dal datore di lavoro di spese sanitarie effettuate dal lavoratore, come da accordi aziendali, etc. Dai dati di base utilizzati per le stime di Contabilità nazionale è possibile calcolare le aliquote implicite (sulle retribuzioni lorde) che corrispondono a tali contributi.

Date queste premesse, è possibile definire delle stime dei contributi evasi, utilizzando due diverse assunzioni che forniscono un intervallo dell'ammontare dell'evasione. Le stime sono effettuate assumendo l'invarianza dell'input di lavoro rispetto a quello effettivo, ossia utilizzando un modello di comportamento statico che non considera la potenziale reazione dei lavoratori e dei datori di lavoro alla "emersione" della base imponibile .

Il calcolo dei contributi evasi si basa sull'applicazione di apposite aliquote contributive alla base imponibile potenziale, definita come si spiegherà nel seguito. Per i contributi a carico del datore di lavoro si utilizzano le aliquote contributive implicite nel calcolo delle stime dei redditi da lavoro dipendente (regolari) di Contabilità nazionale. Tali aliquote implicite vengono calcolate a partire dai dati di base (statistiche strutturali sulle imprese contenute nella base dati *Frame-SBS*) prima delle riclassificazioni delle voci del costo del lavoro secondo i criteri del SEC e rispecchiano, quindi, le aliquote effettive registrate nei conti delle imprese. E' da notare che tale stima delle aliquote costituisce un'approssimazione rispetto all'insieme di elementi che le possono influenzare<sup>44</sup>.

La stima dei contributi a carico del lavoratore si basa sulle aliquote di legge, in quanto tali contributi non vengono registrati nei conti delle imprese e non si dispone, quindi, di informazioni dirette. Peraltro, la relativa base imponibile non corrisponde esattamente alla retribuzione ed è stato stimato un fattore di correzione (che nel seguito sarà indicato con K) per tenere conto di tale differenza<sup>45</sup>.

Le due stime di evasione contributiva si basano su ipotesi alternative riguardo alla retribuzione lorda imponibile. Nel primo caso si ipotizza che se i lavoratori irregolari fossero regolarizzati essi dovrebbero essere pagati quanto i lavoratori regolari, per i quali esistono minimi contributivi al di sotto dei quali il datore di lavoro non può scendere. Ciò comporta stimare i contributi applicando le aliquote a un costo del lavoro orario per il lavoratore irregolare regolarizzato posto uguale a quello regolare, a parità di settore di attività economica e di classe dimensionale di impresa. Nella realtà, ciò implicherebbe un aumento di costo del lavoro per il datore di lavoro. Dal punto di vista della stima dell'ammontare dell'evasione contributiva si tratta, evidentemente, di un'ipotesi massima.

Secondo questa ipotesi, il calcolo avviene come segue:

$$base_{b,c} = r_{bc} * hi_{bc}$$

<sup>44</sup> Le aliquote effettive possono differire da quelle di legge per due motivi: i contributi assicurativi variano anche a parità di settore di attività economica e possono essere influenzati da accordi aziendali. Inoltre, le retribuzioni contabili non sono esattamente uguali all'imponibile contributivo.

<sup>45</sup> Il fattore di correzione per passare da retribuzioni lorde stimate da fonti contabili a imponibile contributivo è misurato a partire da dati sulle retribuzioni di fonte INPS. Tale fattore correttivo impatta per il 5% circa sul calcolo dei contributi a carico del lavoratore.

dove:  $base_{b,c}$  = base retributiva imponibile stimata;  $r_{bc}$  = valore orario della retribuzione lorda dei regolari;  $hi_{bc}$  = numero di ore lavorate dai lavoratori irregolari (gli indici si riferiscono alla branca di attività e alla classe dimensionale)<sup>46</sup>. I contributi a carico del datore di lavoro sono calcolati come:

$$CD1 = \sum_{b,c} (base_{bc} * qd_{bc})$$

dove  $qd_{bc}$  = aliquote contributive effettive medie a carico dei datori di lavoro per branca e classe dimensionale.

I contributi a carico del lavoratore sono pari a:

$$CL1 = \sum_{b,c} (base_{bc} * ql_b * k_{bc})$$

dove  $ql_b$  = aliquote contributive di legge a carico del lavoratore per branca di attività economica,  $k_{bc}$  è il fattore di correzione applicato alla retribuzione per calcolare l'imponibile contributivo.

La seconda ipotesi assume che il datore di lavoro mantenga la stessa retribuzione oraria per il lavoratore irregolare, pagando su di essa i relativi oneri sociali; sul lavoratore gravano le imposte e i contributi dovuti, che quindi riducono la sua retribuzione netta. Dal punto di vista del calcolo dei contributi evasi, si tratta ragionevolmente dell'ipotesi minima che considera solo un ammontare che è comunque evaso in presenza di lavoro irregolare.

Secondo questa ipotesi il calcolo viene effettuato in questo modo:

$$CD2 = \sum_{b,c} (Ri_{bc} * qd_{bc})$$

dove  $Ri_{bc}$  = complesso delle retribuzioni irregolari per branca, classe dimensionale ( $Ri_{bc} = r_{bc} * hi_{bc}$ ) e

$$CL2 = \sum_{b,c} (Ri_{bc} * ql_b * k_{bc})$$

I risultati dei due metodi ottenuti per gli anni 2011-2013 sono riportati nella Tabella 3.F.2 separatamente per i contributi a carico del lavoratore e per quelli a carico del datore di lavoro e per settore di attività. L'ipotesi massima di contributi commisurati alla retribuzione dei regolari porta a una stima dell'evasione contributiva dell'ordine di 10,5 miliardi nel 2011 e 2012 e di poco inferiore nel 2013 (10,3 miliardi). Con l'ipotesi minima che considera come imponibile la retribuzione effettiva stimata per gli irregolari, si giunge a un'evasione contributiva di circa 8 miliardi nel 2011, che scende poi nel 2012 (7,6 miliardi) e risale leggermente l'anno successivo (7,7 miliardi).

<sup>46</sup> Il livello di disaggregazione è lo stesso specificato, in precedenza, riguardo al calcolo delle retribuzioni dei lavoratori irregolari.

**TABELLA 3.F.2: STIMA DELL'EVASIONE CONTRIBUTIVA NELLE DUE IPOTESI, ANNI 2011- 2013; IMPORTI IN MILIONI DI EURO**

Anno 2011	Stima ipotesi 1			Stima ipotesi 2		
	Contr. carico datore	Contr. carico lavoratore	Totale	Contr. carico datore	Contr. carico lavoratore	Totale
Agricoltura	664	201	865	454	137	591
Industria senso stretto	979	297	1.277	681	207	888
Costruzioni	1.203	288	1.491	778	187	965
Servizi	5.170	1.651	6.821	4.237	1.352	5.589
commercio, trasporti, alberghi e pubblici esercizi	2.181	687	2.868	1.623	510	2.133
servizi alle imprese	749	245	994	523	171	694
altri servizi	2.239	719	2.958	2.092	671	2.763
<b>Totale economia</b>	<b>8.016</b>	<b>2.438</b>	<b>10.454</b>	<b>6.150</b>	<b>1.883</b>	<b>8.032</b>

Anno 2012	Stima ipotesi 1			Stima ipotesi 2		
	Contr. carico datore	Contr. carico lavoratore	Totale	Contr. carico datore	Contr. carico lavoratore	Totale
Agricoltura	637	193	830	413	125	538
Industria senso stretto	948	292	1.240	582	179	760
Costruzioni	1.231	298	1.528	762	184	946
Servizi	5.261	1.695	6.956	4.075	1.309	5.384
commercio, trasporti, alberghi e pubblici esercizi	2.087	664	2.751	1.394	442	1.837
servizi alle imprese	765	253	1.017	513	170	683
altri servizi	2.410	779	3.189	2.168	697	2.865
<b>Totale economia</b>	<b>8.077</b>	<b>2.478</b>	<b>10.555</b>	<b>5.831</b>	<b>1.798</b>	<b>7.629</b>

Anno 2013	Stima ipotesi 1			Stima ipotesi 2		
	Contr. carico datore	Contr. carico lavoratore	Totale	Contr. carico datore	Contr. carico lavoratore	Totale
Agricoltura	644	195	840	421	127	548
Industria senso stretto	968	288	1.256	636	189	825
Costruzioni	1.099	258	1.356	702	165	867
Servizi	5.196	1.635	6.830	4.164	1.311	5.475
commercio, trasporti, alberghi e pubblici esercizi	2.146	662	2.809	1.501	463	1.964
servizi alle imprese	769	247	1.015	529	170	698
altri servizi	2.280	726	3.006	2.135	678	2.812
<b>Totale economia</b>	<b>7.906</b>	<b>2.376</b>	<b>10.282</b>	<b>5.922</b>	<b>1.792</b>	<b>7.715</b>

## G) LA STIMA DEL "TAX GAP" PER L'IMU

Il *tax gap* IMU è definito come la differenza tra il gettito IMU teorico e il gettito IMU effettivo. Per gettito IMU teorico si intende il gettito che dovrebbe affluire a legislazione fiscale vigente, mentre per gettito IMU effettivo si intende il gettito IMU effettivamente riscosso dai Comuni. L'indicatore in termini percentuali maggiormente utilizzato per identificare il *tax gap* è dato dal rapporto tra la differenza come sopra definita e il gettito IMU teorico (propensione al *gap*).

Il calcolo del *tax gap* IMU viene effettuato considerando l'aliquota di base, o aliquota standard, definita dal legislatore su base nazionale; pertanto sia il gettito IMU teorico sia il gettito IMU effettivo sono valutati ad aliquota di base. La determinazione del gettito IMU teorico è basata sui dati dell'archivio catastale, aggiornato all'ultima annualità disponibile (2014). Occorre ricordare che nel 2014 l'IMU gravante sulle abitazioni principali è stata limitata alle categorie catastali A1, A8 e A9, i c.d. immobili di lusso. Considerato l'ammontare esiguo<sup>47</sup>, si è trascurato il *tax gap* relativo agli immobili adibiti ad abitazione principale. Inoltre, le analisi

<sup>47</sup> In termini generali, l'ammontare del *tax gap* per le abitazioni principali è piuttosto basso, come risulta anche dalle quantificazioni effettuate per l'anno d'imposta 2012 e riportate nella Tabella 3.G.2. Ancora più limitato è l'ammontare del *tax gap* se l'analisi viene ristretta alle abitazioni principali "di lusso", il cui gettito teorico standard è limitato a 60 milioni di euro.

effettuate fanno riferimento a tutti gli immobili esclusi i terreni, le aree fabbricabili e i fabbricati rurali strumentali che richiederebbero uno sforzo rilevante di omogeneizzazione delle basi imponibili (ad esempio, per le aree fabbricabili la base imponibile è data dal valore di mercato in luogo della rendita catastale).

Il gettito IMU effettivo standard è determinato per gli altri fabbricati attraverso una procedura di *standardizzazione* del gettito effettivo, in considerazione della necessità di isolare il gettito ad aliquota di base a partire dal gettito effettivamente riscosso, che incorpora non solo le differenti aliquote deliberate dai Comuni, ma anche le varie forme di agevolazione fiscale. Soltanto in assenza di sforzo fiscale e agevolazioni fiscali, ossia quando l'aliquota deliberata coincide con l'aliquota di base, il gettito effettivo standard è equivalente al gettito effettivamente riscosso.

Le analisi presentate impongono cautela nell'interpretazione dei risultati. Occorre, infatti, considerare alcune peculiarità del *tax gap* IMU. Innanzitutto, la tassazione immobiliare è, per varie ragioni, maggiormente soggetta a forme fisiologiche di bassa propensione all'adempimento dei contribuenti (c.d. *tax non compliance*). Si pensi, ad esempio, alla mancata percezione da parte dei contribuenti non residenti delle quote di proprietà degli immobili diversi dall'abitazione principale, che genera forme di inadempimento fiscale. In secondo luogo, si consideri la dinamica della *tax compliance* negli anni 2012, 2013 e 2014 soprattutto riguardo l'andamento del gettito degli immobili adibiti ad uso produttivo, particolarmente colpiti dalla crisi economica, che rappresenta una conseguenza diretta dei problemi di liquidità dei contribuenti durante la recessione.

Infine, il calcolo del *tax gap* delle imposte immobiliari risente anche di altri fattori marginali, ma non meno importanti: gli effetti dovuti agli errori dei versamenti da parte dei contribuenti (con un effetto *spillover* positivo verso alcuni Comuni che hanno riscosso somme non dovute, e negativo verso altri Comuni, privati di risorse altrimenti spettanti); gli errori e le omissioni che ancora sono presenti negli archivi catastali, ad esempio quelle derivanti dal disallineamento tra il territorio amministrativo dei Comuni e gli archivi catastali; le approssimazioni metodologiche dovute alla difficoltà di integrare puntualmente le informazioni sulle rendite catastali con quelle di fonte dichiarativa relativa alle destinazioni d'uso degli immobili, al fine di distinguere in modo accurato gli immobili adibiti ad abitazione principale.

Nel 2014, il *tax gap* IMU è stimato per un ammontare di circa 5,3 miliardi, pari al 27,2 per cento del gettito IMU teorico (Tabella 3.G.1). La differenza tra la base imponibile IMU teorica e la base imponibile IMU effettiva è di circa 693 miliardi.<sup>48</sup>

**TABELLA 3.G.1: TAX GAP IMU 2014 (ESCLUSI TERRENI, AREE FABBRICABILI E FABBRICATI RURALI STRUMENTALI)**

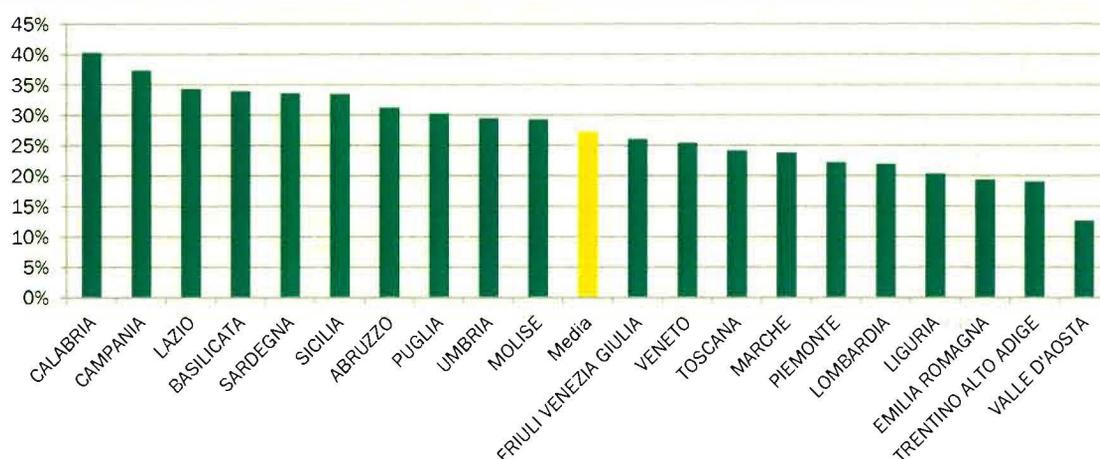
Totale IMU teorica	Totale IMU effettiva	<i>tax gap</i> IMU	Totale base imponibile teorica	Totale base imponibile effettiva
19.391	14.124	5.268	2.551.471	1.858.377
		27,2%		

Dati in milioni di euro.

A livello regionale, l'indicatore del *tax gap* dell'IMU varia dal 40,3 per cento del gettito teorico in Calabria al 12,7 per cento in Valle d'Aosta e presenta valori più elevati nelle Regioni meridionali (Figura 3.G.1).

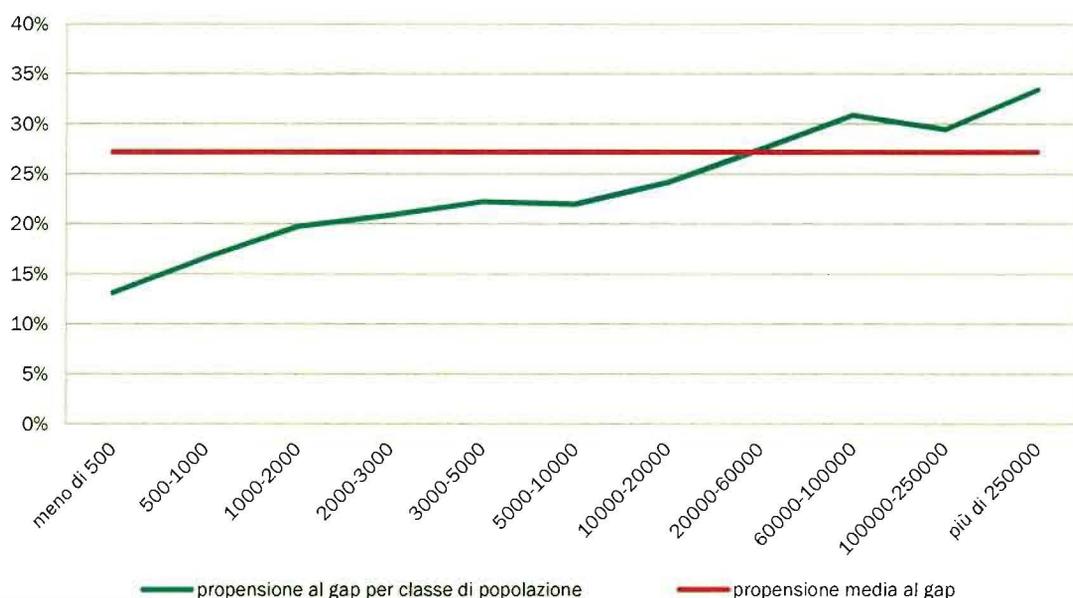
<sup>48</sup> Non si è considerata la Provincia di Bolzano poiché dall'anno 2014 l'IMU è sostituita dall'IMI (imposta provinciale), che ha una disciplina differente.

**FIGURA 3.G.1: TAX GAP IMU 2014 PER REGIONE**



Particolarmente significativo è il *tax gap* registrato in Campania (37,4 per cento del gettito teorico), nel Lazio (34,3 per cento) e in Basilicata (33,9 per cento). Valori più bassi si osservano, invece, nella Provincia di Trento (19,0 per cento), Emilia Romagna (19,4 per cento) e Liguria (20,4 per cento).

**FIGURA 3.G.2: PROPENSIONE AL GAP IMU 2014 PER CLASSE DI POPOLAZIONE DEI COMUNI**



La distribuzione per classi di popolazione, illustrata in Figura 3.G.2, evidenzia una relazione tra la propensione al *gap* e l'ampiezza demografica dei Comuni. Il *tax gap* risulta pari al 13,1 per cento del gettito teorico IMU nei Comuni con meno di 500 abitanti e cresce all'aumentare della dimensione demografica dei Comuni, fino a raggiungere il valore di 33,4 per cento del gettito teorico in quelli con più di 250 mila abitanti. Per i Comuni compresi nelle ultime quattro classi si registrano valori del *tax gap* superiori alla media.

La mappa in Figura 3.G.3 mostra la propensione al *gap* IMU per Provincia ed evidenzia una maggiore concentrazione dell'indicatore nelle Regioni meridionali e nelle Isole. Si osserva un'importante correlazione spaziale della propensione al *gap*: le Province con valori elevati di

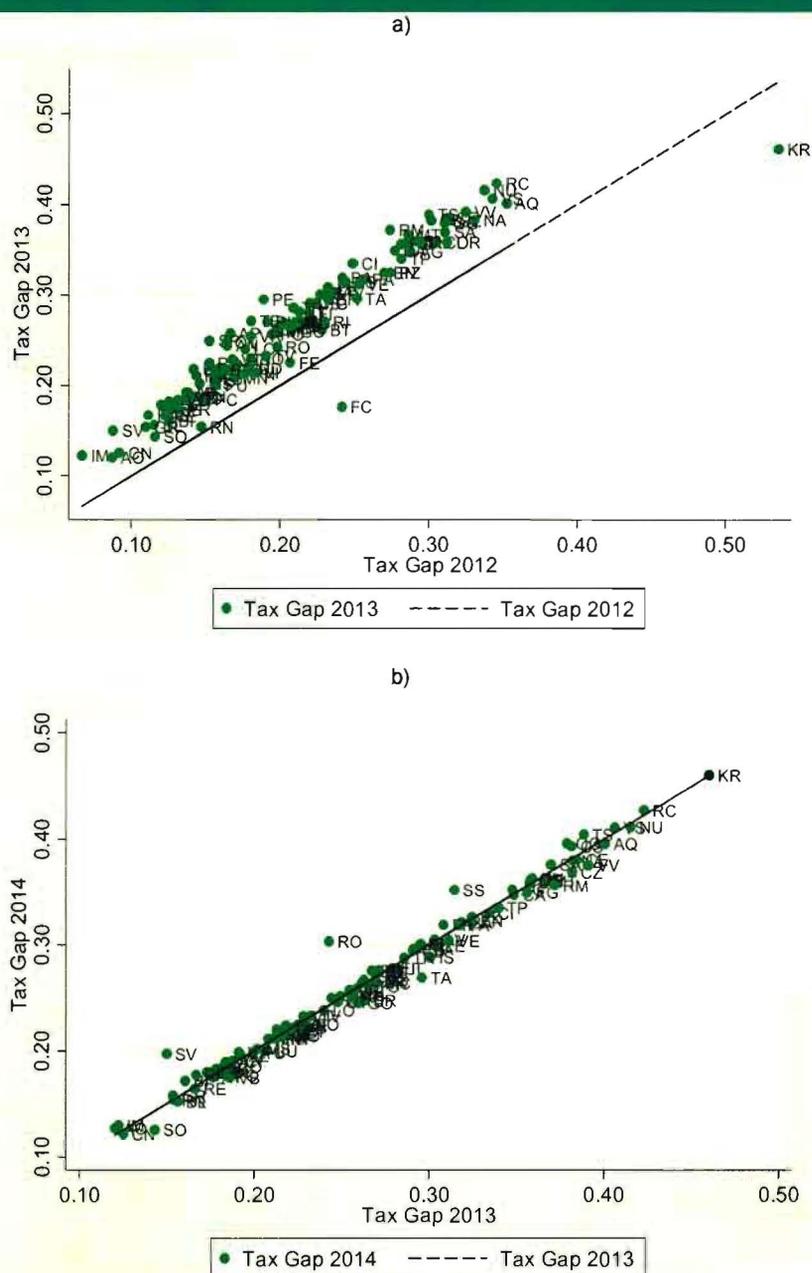


**TABELLA 3.G.2: DINAMICA DEL TAX GAP IMU PER GLI ANNI 2012, 2013, 2014**

	2012	2013	2014
IMU teorica altri fabbricati	18.931	19.390	19.391
IMU teorica abitazione principale	3.457	-	-
IMU effettiva altri fabbricati	14.931	14.099	14.124
IMU effettiva abitazione principale	3.342	-	-
tax gap IMU altri fabbricati	4.000	5.290	5.268
Indicatore tax gap IMU altri fabbricati	21,1%	27,3%	27,2%

Dati in milioni di euro.

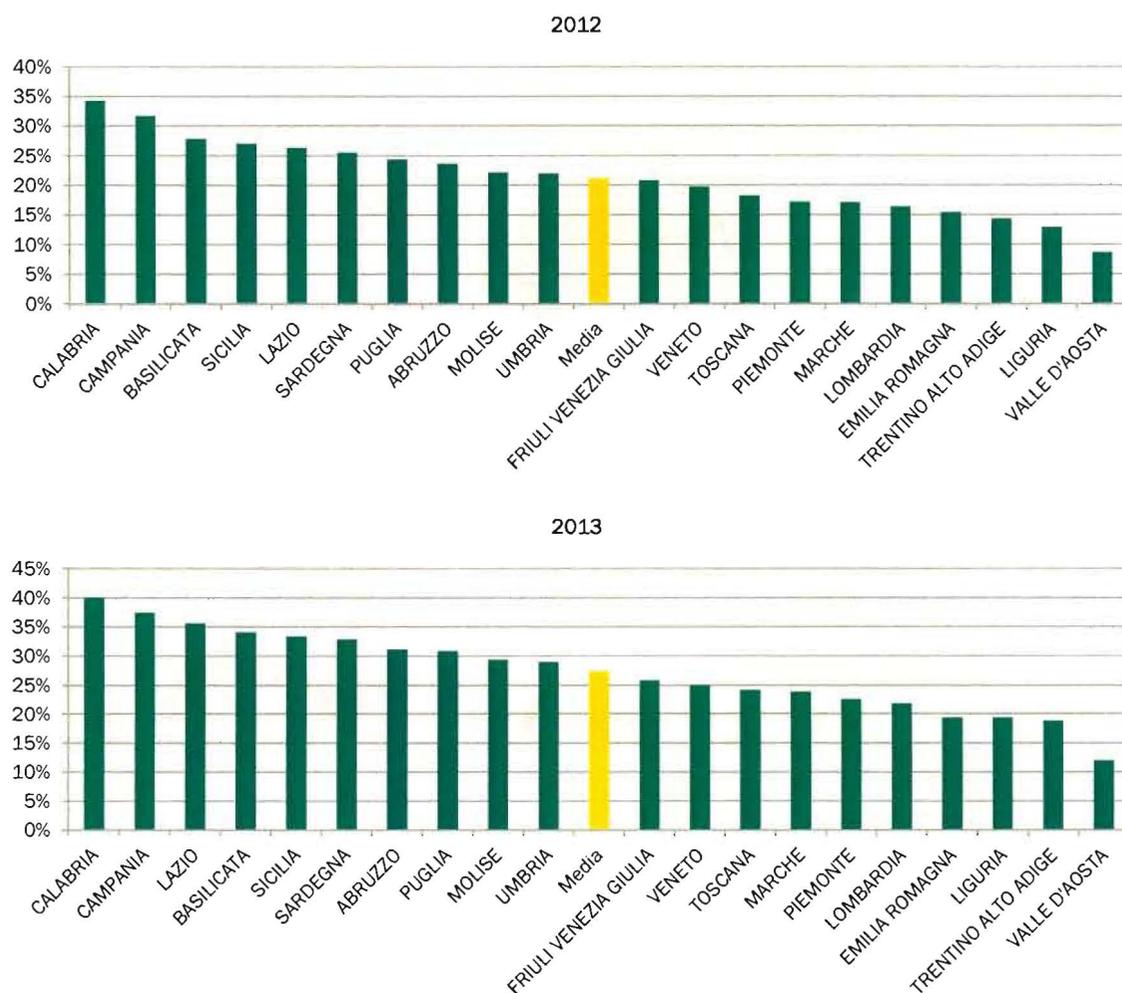
**FIGURA 3.G.4: LA DINAMICA DEL TAX GAP IMU PER PROVINCIA - CONFRONTO 2012-2013 E 2013-2014**



Da un confronto della propensione al *gap* per Provincia (Figura 3.G.4a) si osserva nel passaggio dal 2012 al 2013 un aumento, più o meno consistente, per quasi tutte le Province. Tra le Province che hanno registrato un aumento significativo nel 2013 troviamo: Pescara (l'indicatore del *tax gap* passa da 18,9 a 29,5 per cento), Roma (l'indicatore passa dal 27,4 al 37,2 per cento) e La Spezia (dal 15,2 al 24,9 per cento). Le uniche Province che, nel 2013, hanno registrato una variazione in diminuzione sono: Forlì-Cesena (da 24,2 a 17,6 per cento) e Crotone (dal 53,5 al 46 per cento).

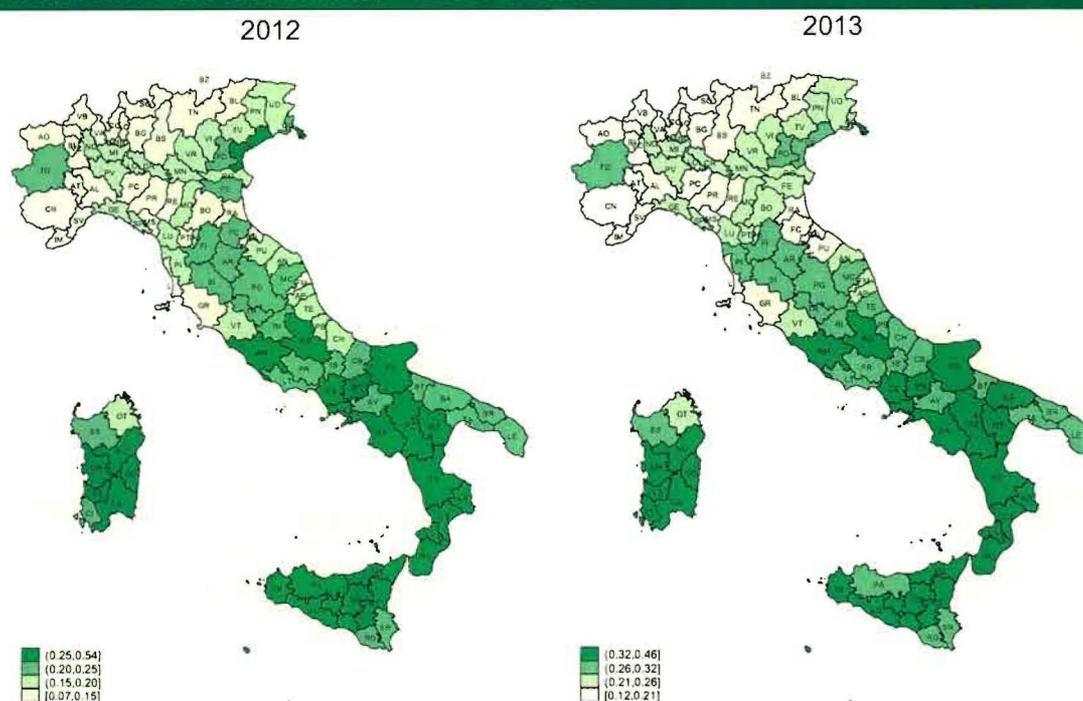
Tra gli anni 2013 e 2014 si osserva, invece, una stazionarietà per la maggior parte delle Province (Figura 3.G.4b), al punto che gli scostamenti, in diminuzione o in aumento, si attestano intorno al punto percentuale. Le Province che hanno registrato un aumento più consistente nel 2014 sono: Rovigo (dal 24,3 al 30,3 per cento), Savona (dal 15 al 19,7 per cento) e Sassari (dal 31,4 al 35,2 per cento). Le maggiori variazioni in diminuzione si osservano, invece, per Brindisi (la propensione al *gap* scende da 26,3 al 24,7%), Sondrio (dal 14,3 al 12,5%) e Taranto (dal 29,6 al 26,9%).

FIGURA 3.G.5: DEL TAX GAP IMU PER REGIONE – ANNI 2012 E 2013



A livello regionale (Figura 3.G.5), la Calabria si conferma la Regione con la percentuale di *tax gap* più elevata (34,2 per cento nel 2012 e 40 per cento nel 2013) e la Valle D'Aosta quella più bassa (8,7 per cento nel 2012 per 12 per cento nel 2013). Le mappe riportate in Figura 3.G.6 confermano la forte correlazione spaziale dell'indicatore del *tax gap* e la concentrazione, fatte poche eccezioni, dei livelli più elevati nelle Regioni del Sud e nelle Isole.

**FIGURA 3.G.6: TAX GAP IMU PER PROVINCIA – ANNI 2012 E 2013**



## H) STIMA E VALUTAZIONE DELL'AMMONTARE COMPLESSIVO DELLE ENTRATE SOTTRATTE AL BILANCIO PUBBLICO

La Tabella 3.H.1 riassume i risultati delle stime del *gap* IRPEF da lavoro autonomo e da impresa, IRES, IVA e IRAP, che sono state illustrate nel dettaglio nei Paragrafi 3.B-3.E. Nella media del periodo 2010-2014 il *gap* complessivo ammonta a 88,1 miliardi di euro, di questi 12,4 sono ascrivibili alla componente dovuta ad omessi versamenti ed errori nel compilare la dichiarazioni. Pertanto, il *gap* derivante dal completo occultamento delle base imponibile e/o dell'imposta ammonta a 75,7 miliardi di euro.

Se si scompone il *gap* per tipologia di tributo si osserva che l'ammontare maggiore è ascrivibile all'IVA che fa registrare un valore pari a 39,5 miliardi di euro. Tale risultato è ascrivibile principalmente a due fattori: *i*) si tratta dell'imposta con la più ampia base imponibile tra quelle considerate, *ii*) la specificità del tributo fa sì che l'evasione possa assumere un'entità maggiore delle altre in virtù della possibilità di accedere al regime dei rimborsi, o delle compensazioni. Per l'IVA, inoltre, si registra la maggiore incidenza della componente dovuta agli omessi versamenti ed agli errori nella compilazione delle dichiarazioni, che, nella media del periodo assommano a circa 8 miliardi l'anno.

Al fine di ricordare le dinamiche delle entrate sottratte al bilancio pubblico con quelle del ciclo economico, il *tax gap* è rapportato all'imposta potenziale, ovvero si calcola la propensione al *gap* illustrata nella Tabella 3.H.2. La media della propensione al *gap*, negli anni 2010-2014, è risultata pari al 34,2%, di cui 29,4% ascrivibile all'occultamento di base e imposta e il 4,8% dovuta ai mancati versamenti ed errori. L'analisi della dinamica annuale mette in luce un sensibile incremento della propensione nell'anno 2011, quando passa dal 32% al 34,3%. Occorre ricordare che il 2011 si è caratterizzato per l'acuirsi della crisi finanziaria, concentrata principalmente nell'ultimo periodo dell'anno, e da una conseguente situazione di estrema incertezza che non può non avere influito sulla propensione ad adempiere dei contribuenti.

Nel 2012 il *gap* complessivo si conferma sui valori dell'anno precedente, facendo registrare, però una flessione nella componente dovuta all'occultamento della base imponibile e/o dell'imposta (che passa dal 29,6% del 2011 al 29,3% del 2013) e ad un incremento della parte imputabile agli omessi versamenti e errori (da 4,7% a 5%). Aspetto questo che, in parte, potrebbe essere dovuto all'aggravarsi della crisi di liquidità sofferta dalle imprese per il protrarsi del periodo di crisi.

Nel 2013 la propensione è tornata a crescere, passando dal 34,3% al 35,1%; l'unica imposta in controtendenza è stata l'IVA, per la quale il *gap* si è lievemente ridotto, da 29,9% a 29,7%. Il lieve incremento stimato per il 2014 è ascrivibile unicamente alla crescita del *gap* IRPEF da impresa e lavoro autonomo, in quanto l'IVA e l'IRAP rimangono sostanzialmente stazionarie, mentre il *gap* IRES si riduce. Con riferimento al 2014 è necessario ribadire che si tratta di stime effettuate con informazioni limitate e i risultati, pertanto, sono da interpretarsi come provvisori.

**TABELLA 3.H.1: GAP NELL'IMPOSTA (IN MILIONI DI C) DISTINTO TRA MANCATI VERSAMENTI ED ERRORI (MV) E OMESSA DICHIARAZIONE DI IMPOSTA (\*) – DATI IN MILIONI DI EURO**

Tipologia di imposta	2010	2011	2012	2013	2014(*)	Media
IRPEF totale lavoro autonomo e impresa	20.149	25.548	26.276	28.039	30.730	26.148
<i>di cui</i> IRPEF netto MV	18.873	24.014	24.663	26.372	28.903	24.565
IRPEF MV (**)	1.276	1.533	1.613	1.667	1.827	1.583
IRES totale	14.670	17.280	13.891	14.274	10.040	14.031
<i>di cui</i> IRES netto MV	13.460	15.848	12.532	12.878	9.058	12.755
IRES MV (**)	1.211	1.432	1.359	1.396	982	1.276
IVAsc totale	37.407	40.058	40.451	39.263	40.168	39.469
<i>di cui</i> IVAsc netto MV	30.487	32.253	31.992	31.052	31.768	31.510
IVAsc MV (**)	6.920	7.805	8.459	8.210	8.400	7.959
IRAP totale	8.091	8.936	8.538	8.623	8.070	8.452
<i>di cui</i> IRAP netto MV	6.643	7.234	6.912	6.981	6.533	6.861
IRAP MV (**)	1.448	1.702	1.626	1.642	1.537	1.591
<b>Totale IRPEF lav. aut. e imp., IRES IVA, IRAP.</b>	<b>80.317</b>	<b>91.821</b>	<b>89.156</b>	<b>90.198</b>	<b>89.008</b>	<b>88.100</b>
<i>di cui</i> netto MV	69.463	79.349	76.099	77.283	76.263	75.691
MV (**)	10.854	12.472	13.057	12.916	12.745	12.409

Note: (\*) I dati delle stime del *gap* relativi all'anno 2014 sono da considerarsi provvisori e quelli relativi al 2013 semi-definitivi; (\*\*) MV= mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2013 e 2014; IVAsc = IVA senza consenso.

**TABELLA 3.H.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA DISTINTA TRA MANCATI VERSAMENTI ED ERRORI (MV) E OMESSA DICHIARAZIONE DI IMPOSTA (\*)**

Propensione al gap nell'imposta	2010	2011	2012	2013	2014(*)	Media
IRPEF totale lavoro autonomo e impresa	52,7%	54,5%	54,8%	57,0%	59,5%	55,9%
di cui IRPEF netto MV	49,4%	51,2%	51,5%	53,6%	55,9%	52,5%
IRPEF MV (**)	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%	3,5%	3,4%
IRES totale	34,7%	37,7%	36,1%	37,4%	34,1%	36,1%
di cui IRES netto MV	31,8%	34,6%	32,6%	33,7%	30,8%	32,9%
IRES MV (**)	2,9%	3,1%	3,5%	3,7%	3,3%	3,3%
IVAsc totale	28,4%	29,7%	29,9%	29,7%	29,7%	29,5%
di cui IVAsc netto MV	23,2%	23,9%	23,7%	23,5%	23,5%	23,5%
IVAsc MV (**)	5,3%	5,8%	6,3%	6,2%	6,2%	5,9%
IRAP totale	20,7%	22,2%	22,1%	23,3%	23,3%	22,3%
di cui IRAP netto MV	17,0%	17,9%	17,9%	18,9%	18,9%	18,1%
IRAP MV (**)	3,7%	4,2%	4,2%	4,4%	4,4%	4,2%
Totale IRPEF lav. aut. e imp., IRES IVA, IRAP.	32,0%	34,3%	34,3%	35,1%	35,5%	34,2%
di cui netto MV	27,6%	29,6%	29,3%	30,1%	30,4%	29,4%
MV (**)	4,3%	4,7%	5,0%	5,0%	5,1%	4,8%

Note: (\*) I dati delle stime del gap relativi all'anno 2014 sono da considerarsi provvisori e quelli relativi al 2013 semi-definitivi; (\*\*\*) MV= mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2013 e 2014; IVAsc = IVA senza consenso.

Nella Tabella 3.H.3 si riporta l'ammontare complessivo del **gap**, considerando le entrate tributarie e contributive. In media, per gli anni 2012 e 2013 si osserva un **gap** pari a 108,7 miliardi di euro, di cui 98,3 miliardi di mancate entrate tributarie e 10,4 miliardi di mancate entrate contributive. Dal 2012 al 2013 l'incremento delle mancate entrate tributarie risulta pari a 2,5 miliardi di euro, mentre la dinamica del **gap** riguardante le entrate contributive registra una leggera flessione (circa 280 milioni di euro).

Solo per gli anni d'imposta 2012 e 2013 viene misurato il **tax gap** per tutte le principali imposte considerate e risulta pari in media a 98,3 miliardi di euro annui. In dettaglio, il **tax gap** IRPEF da lavoro autonomo e da impresa, IRES, IVA e IRAP ammonta a 89,8 miliardi di euro nella media del periodo 2012-2013. A questa stima occorre aggiungere i circa 3,9 miliardi di euro dell'IRPEF per il lavoro dipendente irregolare e i circa 4,6 miliardi di euro dell'IMU per gli immobili diversi dall'abitazione principale.

Nella Tabella 3.H.3, le entrate contributive sono riportate, per gli anni 2011-2013, secondo l'ipotesi massima di stima. In media risulta un ammontare di entrate contributive evase pari a 10,4 miliardi di euro, di cui 8 miliardi circa a carico dei datori di lavoro e 2,4 miliardi a carico dei lavoratori dipendenti.

**TABELLA 3.H.3: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE -DATI IN MILIONI DI EURO-**

Tipologia di imposta	2010	2011	2012	2013	2014*	Media 2012-13**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	N.D.	3.949	3.887	3.975	N.D.	3.931
IRPEF lavoro autonomo e impresa	20.149	25.548	26.276	28.039	30.730	27.158
IRES	14.670	17.280	13.891	14.274	10.040	14.083
IVA	37.407	40.058	40.451	39.263	40.168	39.857
IRAP	8.091	8.936	8.538	8.623	8.070	8.581
IMU	N.D.	N.D.	4.000	5.290	5.268	4.645
<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>80.317</b>	<b>95.771</b>	<b>97.043</b>	<b>99.464</b>	<b>94.276</b>	<b>98.254</b>
Entrate contributive carico lavoratore dipendente***	N.D.	2.438	2.478	2.376	N.D.	2.427
Entrate contributive carico datore di lavoro***	N.D.	8.016	8.077	7.906	N.D.	7.992
<b>Totale entrate contributive***</b>	<b>N.D.</b>	<b>10.454</b>	<b>10.555</b>	<b>10.282</b>	<b>N.D.</b>	<b>10.419</b>
<b>Totale entrate tributarie e contributive</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>107.598</b>	<b>109.746</b>	<b>N.D.</b>	<b>108.672</b>

\* Le stime relative al 2014 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'economia non osservata dell'Istat.

\*\* La media è calcolata solo per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e i contributi considerati.

\*\*\* E' riportata l'ipotesi massima di stima.

## **4. STRATEGIE E INTERVENTI REALIZZATI PER IL CONTRASTO E LA PREVENZIONE DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA: CARATTERISTICHE E RISULTATI OTTENUTI**

### **A) L'ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA**

#### **EVASIONE FISCALE**

##### **I) LE PRINCIPALI DIRETTRICI DI INTERVENTO**

###### Strategie e interventi attuati nell'anno 2015

L'attuazione della Delega fiscale per un fisco trasparente, equo e orientato alla crescita (Legge 23/2014) ha imposto l'esigenza di ripensare la strategia di contrasto all'evasione mediante interventi radicali volti a innovare profondamente il modello relazionale tra Amministrazione finanziaria e cittadini, affinché questi ultimi possano effettivamente diventare protagonisti attivi della loro posizione fiscale. Nei confronti dei contribuenti l'Amministrazione fiscale si pone, invece, come guida trasparente e affidabile, chiamata essenzialmente a fornire loro servizi e a svolgere un'attività preventiva, concomitante e successiva al momento dichiarativo. In tal modo, si è messo in primo piano la promozione di un approccio «cooperativo», della trasparenza e della fiducia reciproca declinati, in particolare, attraverso il regime di adempimento collaborativo, il ravvedimento operoso e l'attuazione della *voluntary disclosure*. Tale modello considera i contribuenti, innanzi tutto, come soggetti da assistere nell'assolvimento degli obblighi tributari, con il fine ultimo di favorire l'adempimento spontaneo. In tale contesto la "prevenzione" ha assunto un valore fondamentale, quantomeno pari a quello attribuito alle attività di "contrasto" dei fenomeni elusivi ed evasivi.

In linea con tale nuovo orientamento strategico, l'azione delle Agenzie fiscali e degli altri soggetti operanti nel settore della fiscalità di competenza dello Stato si è sviluppata nel corso dell'esercizio 2015 nel rispetto delle linee guida per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2015-2017, definite con l'Atto di indirizzo emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze.

La necessità di favorire la prevenzione ha imposto una maggiore propensione all'erogazione di servizi da parte dell'Amministrazione, declinata, principalmente, come semplificazione degli obblighi contabili e dichiarativi dei contribuenti e introduzione di strumenti e procedure finalizzati ad agevolare la comunicazione con l'Amministrazione finanziaria, in un quadro di reciproca e leale collaborazione. Attraverso tale approccio si è cercato, inoltre, di favorire la riduzione dei costi di *compliance* e di agevolare gli adempimenti, come nel caso della dichiarazione precompilata, destinata a ridurre progressivamente l'obbligo dichiarativo di milioni di contribuenti ad una mera verifica dell'esattezza e completezza dei dati messi a disposizione dalla medesima Amministrazione finanziaria.

Uno degli strumenti fondamentali per realizzare tale priorità programmatica è rappresentato da un maggiore e consistente utilizzo delle nuove tecnologie e degli strumenti telematici necessari per l'acquisizione di informazioni rilevanti ai fini del miglioramento sia dell'attività di prevenzione sia dell'attività di contrasto che si basa su controlli sempre più mirati e selettivi. Alle medesime finalità risponde anche la valorizzazione del patrimonio informativo contenuto nelle banche dati - in particolare di quelle gestite dall'Agenzia delle entrate - utilizzato sia a fini dichiarativi sia per correggere omissioni o errori nelle dichiarazioni

già presentate, con effetti positivi sul comportamento della maggioranza dei contribuenti e sul miglioramento dei livelli di *compliance*.

Gli effetti derivanti dalla nuova strategia adottata sono certamente valutabili in termini di miglioramento della *compliance* fiscale: direttamente, attraverso l'ammontare delle somme versate a seguito della presentazione di dichiarazioni integrative; indirettamente, mediante l'analisi del comportamento degli stessi soggetti controllati negli anni successivi, al fine di misurare la persistenza di un atteggiamento di adeguamento agli obblighi fiscali e, dunque, il raggiungimento di un maggior livello di fedeltà fiscale con la stabilizzazione del conseguente gettito spontaneo.

L'attuazione di questa nuova strategia sul versante del contrasto degli inadempimenti tributari - la cui logica sottostante è quella di basare l'azione amministrativa sulla qualità e sulla proficuità dei controlli piuttosto che su meri indicatori numerici volti a misurare il volume dei controlli eseguiti - ha consentito alle strutture operative di concentrare le proprie risorse sui contribuenti meno collaborativi e trasparenti, che abbiano strutturato complessi sistemi di evasione e di frode o, comunque, ritenuti maggiormente a rischio.

In generale, sulla base delle esperienze maturate negli anni precedenti, l'azione di controllo è stata condotta tenendo conto delle varie tipologie di contribuenti (si pensi, per quanto riguarda l'attività dell'Agenzia delle entrate, alla suddivisione tra grandi e medie imprese, piccole imprese e lavoratori autonomi, Enti non commerciali, persone fisiche) ed è stata realizzata dalle Agenzie fiscali e dalla Guardia di Finanza con l'adozione di metodologie di intervento differenziate e coerenti con altrettanto specifici sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o di elusione che hanno tenuto conto delle peculiarità che connotano ciascuna realtà economica e territoriale. Inoltre, per ogni macro-tipologia di soggetti, si è proceduto con l'analisi delle fenomenologie evasive in funzione dell'andamento e della concentrazione del rischio di evasione e/o elusione, nonché della selezione e classificazione delle posizioni dei contribuenti e dei fenomeni da sottoporre a controllo, al fine di allocare le risorse in modo più efficiente sulle varie attività di controllo, realizzando altresì sinergie con le altre autorità pubbliche nazionali, europee e internazionali, e sviluppando rapporti di cooperazione e di scambio informativo.

### **Gli indirizzi del triennio 2016-2018**

La strategia di prevenzione e contrasto all'evasione per l'esercizio 2016 è caratterizzata dal consolidamento dei risultati conseguiti nel 2015 e dall'evoluzione del rapporto tra fisco e contribuente, improntato ad un patto di reciproca fiducia. Gli sviluppi della politica fiscale e le linee generali della gestione tributaria terranno conto delle raccomandazioni contenute nei rapporti dell'OCSE e del FMI sull'Amministrazione fiscale italiana presentati nel 2016.

Tenuto conto di tale evoluzione, l'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2016-2018 - le cui indicazioni sono state tradotte nelle Convenzioni triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e le Agenzie fiscali - ha messo a punto le strategie per il miglioramento dell'azione delle Agenzie e per la riduzione del *tax gap*, ponendo particolare attenzione al miglioramento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari. In proposito, le principali novità riguardano: una rinnovata attenzione verso la *tax compliance* e la valorizzazione dell'area dei servizi al contribuente, divenuta, per ambedue le Agenzie fiscali, la prima area strategica di intervento; il rafforzamento dell'attività di prevenzione ai fini del miglioramento dell'adempimento spontaneo; la realizzazione di un sistema incentivante che tiene conto delle prescrizioni contenute nel Decreto legislativo n. 157/2015 e valorizza opportunamente le attività previste nell'Area "Servizi".

Anche i Piani 2016-2018 delle Agenzie fiscali sono stati allineati a tale nuovo orientamento strategico. Essi pongono, infatti, un particolare accento sulla collaborazione informativa e sulla semplificazione degli adempimenti e dei rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria, nella considerazione che un diverso modello relazionale tra quest'ultima e i

cittadini/contribuenti possa favorire la *tax compliance* e, quindi, consentire il conseguimento di risultati significativi nella riduzione del *tax gap*. I benefici, di medio periodo, attesi dall'adozione di tale nuovo approccio consistono nel rafforzare il clima di fiducia e di collaborazione dei contribuenti nei confronti dell'Amministrazione finanziaria e, per questa via, stimolare un maggiore adempimento spontaneo agli obblighi fiscali. Al fine di verificare efficacemente il raggiungimento di tali obiettivi strategici, l'attenzione si è, quindi, spostata da indicatori di *output* a indicatori di *outcome*.

La rappresentazione schematica dei Piani compendia, inoltre, sia logicamente sia cronologicamente, il nuovo atteggiamento che le Agenzie fiscali devono porre in essere verso i contribuenti: la funzione primaria è quella di fornire servizi di qualità e assistenza ai contribuenti; la seconda è quella di porsi al fianco di questi ultimi per aiutarli e accompagnarli nel corretto assolvimento degli obblighi tributari; la terza è la funzione di repressione - che rappresenta l'*extrema ratio* - cui ricorrere nel caso di contribuenti che scientemente si sottraggono ai propri doveri fiscali ovvero per contrastare gli illeciti in materia extratributaria nonché il gioco illecito e irregolare.

L'Atto di indirizzo per il triennio 2016-2018 prevede, infine, che anche la Guardia di Finanza, per quanto di propria competenza, assicuri il proprio contributo nelle seguenti aree strategiche: rafforzamento del contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali nei diversi settori impositivi, comprese le accise e i tributi doganali, concentrando le risorse nei confronti dei fenomeni evasivi più diffusi e pericolosi, fra cui il sommerso d'azienda e da lavoro, l'evasione e l'elusione internazionale, le frodi IVA e le altre frodi organizzate e proseguendo l'azione di contrasto al gioco e alle scommesse illegali; contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica e rafforzamento della lotta alla corruzione e all'illegalità nella Pubblica amministrazione; contrasto alla criminalità economica e finanziaria, con particolare riferimento alle proiezioni economiche, imprenditoriali e patrimoniali delle organizzazioni criminali, anche mafiose, e alle loro capacità di infiltrarsi nel settore produttivo, rafforzando le azioni volte a contrastare il riciclaggio di denaro, il finanziamento al terrorismo e la contraffazione, nonché a reprimere i reati societari, fallimentari e finanziari.

## II) L'ATTIVITÀ DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

In linea con il nuovo orientamento strategico, l'Agenzia delle entrate è stata chiamata nell'anno 2015 alla duplice sfida del miglioramento dei risultati conseguiti negli anni precedenti e dello sviluppo di una nuova strategia di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale che prevede un diverso e più evoluto approccio nel rapporto fisco-contribuente basato sulla reciproca fiducia, trasparenza e semplificazione, nel rispetto di quanto disposto dal comma 634 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015). L'attuazione delle modifiche normative introdotte dalla Legge di Stabilità sta richiedendo un consistente lavoro di progettazione e sviluppo di nuovi processi gestionali e di strumenti informatici finalizzati a favorire il dialogo con i contribuenti ispirato alla logica della cooperazione e della interazione.

### L'attività di prevenzione

Con riferimento alla strategia basata sulla prevenzione dell'evasione fiscale, l'Agenzia ha già operato al fine di adeguare i propri strumenti informatici all'uso della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, nonché di adeguati meccanismi di riscontro tra la documentazione in materia di imposta sul valore aggiunto e le transazioni effettuate.

L'adozione di sistemi di fatturazione elettronica, semplificando e riducendo gli adempimenti fiscali a carico dei contribuenti, può migliorare il rapporto tra questi e l'Amministrazione fiscale oltre a produrre una forte spinta alla *tax compliance*.

La disponibilità e la conoscibilità di molti elementi informativi inciderà, in prospettiva, anche sulla fase del controllo. Infatti, quando il sistema della trasmissione telematica dei dati delle fatture, agevolata dall'adozione della fatturazione elettronica e dei corrispettivi, sarà entrata a regime per tutti i contribuenti, la possibilità di un controllo basato sull'incrocio dei dati riferiti alla cessione di beni e prestazioni di servizi e quelli della liquidazione e dichiarazione IVA consentirà di aumentare in misura significativa la capacità di indurre il contribuente ad adottare comportamenti fiscali corretti e/o a correggere in tempi brevi quelli non corretti.

Il 31 marzo 2015 gli obblighi di fatturazione elettronica sono stati estesi all'intera platea di Amministrazioni ed Enti pubblici componenti l'ambito definito dall'art. 1, comma 209, della Legge n. 244 del 2007.

L'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti di tutta la Pubblica amministrazione porterà consistenti risparmi per la collettività. L'introduzione di una modalità standard di fatturazione permette inoltre di far emergere le *best practices*, la cui diffusione contribuisce al miglioramento e all'armonizzazione dei processi contabili, consentendo la riduzione dei tempi di lavorazione della fattura ai fini del pagamento.

L'Agenzia partecipa all'intero processo della fatturazione elettronica verso le PP.AA. nel ruolo di gestore del Sistema di interscambio, che supporta il processo di ricezione delle fatture e di inoltra alle Amministrazioni destinatarie ed effettua le opportune verifiche sui dati trasmessi, inviando alla Ragioneria generale dello stato i flussi informativi per il monitoraggio della spesa pubblica. L'Agenzia si avvale della SOGEI per la realizzazione e la conduzione dell'infrastruttura, nell'ambito degli ordinari strumenti finanziari e contrattuali. Il sistema FatturaPa ha coinvolto 23 mila Amministrazioni e oltre 600 mila fornitori e gestito 28 milioni di fatture nei primi 20 mesi dall'introduzione.

Nel corso dell'esercizio 2015, sono state inoltre gettate le basi per un "cambiamento di verso", introducendo nuove e più avanzate forme di comunicazione tra contribuente e Amministrazione fiscale, finalizzate alla diffusione della cultura dell'adempimento spontaneo. In tale ambito rientra a pieno titolo anche la dichiarazione precompilata, introdotta nel 2015, che nel 2016 ha ampliato il suo bacino di utenti potenziali, interessando circa 30 milioni di contribuenti. Ai 20 milioni di pensionati, lavoratori dipendenti e assimilati, per i quali è stato predisposto il modello 730, si sono aggiunti circa 10 milioni che compilano il modello Unico. È stata ampliata, inoltre, la base informativa relativa a spese deducibili e detraibili, acquisendo circa 700 milioni di dati da Enti esterni all'Amministrazione finanziaria. In questo modo l'Agenzia tende a rafforzare il suo ruolo diretto nella fase in cui il contribuente aderisce volontariamente all'obbligo di versamento dei tributi, nella prospettiva della semplificazione e facilitazione degli adempimenti dichiarativi. Ci sono segnali che tale messaggio stia producendo risultati concreti sui comportamenti dei contribuenti: già nel 2015 circa 1,5 milioni di cittadini hanno inviato direttamente all'Agenzia delle entrate, senza costi aggiuntivi di CAF o professionisti, la dichiarazione. Nel 2016, il numero di cittadini che si sono avvalsi di questa facoltà è salito a 2 milioni.

Secondo le indicazioni dei maggiori organismi internazionali, Fondo monetario e OCSE, un rapporto più collaborativo con il fisco costituisce una leva importante per stimolare l'adempimento spontaneo.

Inoltre, in virtù della maggiore tempestività nell'acquisizione delle Certificazioni uniche, sono stati individuati i contribuenti che, pur titolari di redditi certificati, non hanno presentato la dichiarazione degli stessi; l'Agenzia delle entrate ha così potuto inviare loro una lettera per avvisarli della situazione riscontrata ed informarli, eventualmente, delle modalità con le quali possano sanare la posizione usufruendo di sanzioni estremamente ridotte prima che l'eventuale violazione venga accertata mediante un'attività di controllo.

Sempre al fine di stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili, nel corso del 2015 sono state messe a disposizione dei contribuenti, anche mediante l'utilizzo di nuove tecnologie e strumenti telematici consultabili *on-line*, elementi e informazioni in modo tale da consentire la verifica preventiva della correttezza dei relativi comportamenti dichiarativi.

In tale contesto si inquadrano le iniziative che hanno previsto l'invio di circa 305.000 comunicazioni per la *compliance*. Più di 156.000 cittadini, ne hanno approfittato ed hanno quindi potuto rimediare a un errore o a una dimenticanza in tempi brevi e con sanzioni ridotte, versando spontaneamente circa 250 milioni di euro. Nel corso del 2015 sono state, inoltre, pubblicate nel Cassetto fiscale oltre 190.000 comunicazioni relative ad anomalie riscontrate nel triennio 2011-2013 sulla base dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore. I contribuenti interessati dalle comunicazioni in argomento sono stati informati attraverso:

- i relativi intermediari, nel caso fosse stata effettuata specifica opzione in dichiarazione;
- l'invio di SMS, e-mail e PEC.

Tali comunicazioni hanno consentito ai contribuenti di sanare eventuali errori od omissioni contenuti nei relativi modelli, avvalendosi del "ravvedimento operoso" ed hanno anche indotto una parte di essi (circa 75.000) a valutare il proprio comportamento dichiarativo in occasione della presentazione di UNICO 2015, con conseguente adeguamento spontaneo dei ricavi e dei compensi non annotati nelle scritture contabili.

Nel 2015, inoltre, ha preso avvio la procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*), introdotta dalla Legge n. 186/2014. Tale procedura ha consentito ai contribuenti di regolarizzare le attività finanziarie o patrimoniali detenute all'estero e non dichiarate al fisco, in un'ottica di collaborazione con l'Amministrazione finanziaria, ottenendo una riduzione delle sanzioni amministrative e alcune esclusioni delle sanzioni di tipo penale. A differenza di quanto previsto da misure di emersione adottate nel passato, con la *voluntary disclosure* il contribuente è tenuto a versare integralmente le imposte e gli interessi dovuti.

Le domande di adesione pervenute all'Agenzia sono state oltre 129 mila e si sono concentrate in un breve lasso di tempo; dal 1° gennaio 2015, data di entrata in vigore della legge 186 del 2014, fino al 30 settembre sono pervenute circa 63.000 istanze e nei due mesi di proroga di ottobre e novembre 2015 se ne sono aggiunte altre 66.000. Gli Uffici dell'Agenzia, pur avendo tempestivamente avviato la lavorazione già nel 2015, stanno sostenendo un notevole sforzo per concludere le lavorazioni entro il termine di legge del 31 dicembre 2016<sup>50</sup>.

Nell'ultimo trimestre 2015, l'esame delle richieste di collaborazione volontaria presentate ai sensi della Legge n. 186/2014 ha portato all'emissione di circa 20.400 atti di accertamento per il recupero delle imposte non versate che, unitamente, agli atti sanzionatori emessi per irrogare le sanzioni relative alla violazione degli obblighi sul monitoraggio fiscale hanno consentito di incassare circa 220 milioni di euro comprensivi di imposte, sanzioni ed interessi.

Nel corso dell'esercizio 2015, l'Agenzia ha anche svolto l'attività di tutoraggio ai sensi dell'art. 27, commi 9-11, del Decreto legge n. 185/2008, completando le schede di analisi del rischio relative a 3.210 imprese di grandi dimensioni.

### L'attività di contrasto

Per quanto riguarda il contrasto all'evasione, il risultato annuale relativo all'obiettivo di riscossione complessiva è pari a 14,85 miliardi di euro (14,2 miliardi nel 2014) di cui 4,5 miliardi derivano dalla riscossione coattiva, 10,1 dai versamenti diretti e 250 milioni dalle iniziative relative all'attività di promozione alla *compliance*, il cui fondamento poggia sulla ricerca di un

<sup>50</sup> Le istanze sono pervenute principalmente da contribuenti con domicilio fiscale nelle Regioni del nord Italia e, quindi, la relativa lavorazione è concentrata principalmente in alcune Regioni e incide particolarmente sulle Direzioni provinciali delle città più grandi come Bologna, Firenze, Milano, Roma e Torino.

dialogo aperto, trasparente e altamente collaborativo tra cittadini/contribuenti e Amministrazione.

Ai fini del raggiungimento del risultato conseguito nella Tabella 4.A.II.1 si presenta il dettaglio degli incassi conseguiti in relazione alle diverse tipologie di attività.

<b>TABELLA 4.A.II.1: ENTRATE ERARIALI E NON ERARIALI (IMPOSTE, SANZIONI E INTERESSI) - ANNO 2015</b>		
Riscossioni da complessiva attività di controllo (valori espressi in miliardi di euro)		14,85
Area Accertamento, Controllo formale e contenzioso	Ruoli	1,9
	Versamenti diretti	5,8
	<b>Totale Area Accertamento</b>	<b>7,7</b>
Area Servizi	Ruoli	2,6
	Versamenti diretti	4,3
	<b>Totale Area Servizi</b>	<b>6,9</b>
Compliance		0,25

In particolare, il dettaglio dei 5,8 miliardi di euro derivanti dall'attività di accertamento e di controllo formale, sono riportati nelle Tabelle 4.A.II.2, 4.A.II.3 e 4.A.II.4, e, per ciascuna tipologia di attività, è illustrata la ripartizione tra interessi e sanzioni.

**TABELLA 4.A.II.2: VERSAMENTI DIRETTI CONNESSI ALL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO FORMALE**

	2014	2015
Versamenti diretti connessi all'attività di accertamento e controllo formale	6,3	5,8
di cui		
- versamenti diretti da attività di accertamento*	6,0	5,6
- versamenti diretti da attività di controllo formale 36 ter DPR 600/73	0,3	0,2
<i>importi espressi in miliardi di euro</i>		
<i>*Dati 2015 comprensivi di incassi da voluntary disclosure</i>		

**TABELLA 4.A.II.3: VERSAMENTI DIRETTI CONNESSI ALL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO FORMALE 36 TER DPR 600/73**

	2014	2015
Versamenti diretti connessi all'attività di controllo formale 36 ter DPR 600/73	0,3	0,2
di cui		
- interessi	0,01	0,01
- sanzioni	0,04	0,04
<i>importi espressi in miliardi di euro</i>		

**TABELLA 4.A.II.4: VERSAMENTI DIRETTI CONNESSI ALL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO**

	2014	2015
Versamenti diretti connessi all'attività di accertamento*	6,0	5,6
di cui		
- sanzioni	0,98	0,96
<i>importi espressi in miliardi di euro</i>		
<i>*Dati 2015 comprensivi di incassi da voluntary disclosure</i>		

### Riscossione da ruoli erariali

Nel corso del 2015 l'Agenzia ha effettuato 1.398.256 controlli rispetto ai 1.300.000 pianificati (+7,6%), dato che prende in considerazione gli accertamenti ordinari II.DD., IVA, IRAP, gli accertamenti del settore registro, gli accertamenti parziali automatizzati (eseguiti ai sensi dell'art. 41-bis del D.P.R. n. 600 del 1973), i controlli sui crediti d'imposta svolti sia nei confronti di soggetti destinatari di benefici ed incentivi fiscali (crediti agevolativi) sia su indebite compensazioni operate su modello F24, i controlli formali delle dichiarazioni dei redditi ai sensi dell'art. 36-ter DPR 600/73 (compresi i controlli con comunicazione degli esiti centralizzata CEC) ed i controlli formali registro finalizzati al riscontro dei requisiti qualificanti ciascun regime agevolativo.

In termini numerici hanno concorso al risultato annuale di 1.398.256 controlli:

- 301.996 accertamenti ordinari II.DD., IVA, IRAP;
- 33.203 accertamenti di atti e dichiarazioni soggetti a registrazione;
- 10.771 controlli dei crediti d'imposta;
- 286.015 accertamenti parziali automatizzati;
- 673.708 controlli formali 36 ter, di cui 324.468 con comunicazione degli esiti centralizzata;
- 92.563 controlli formali campione unico.

Se si focalizza l'attenzione unicamente sugli accertamenti II.DD., IVA, IRAP e settore registro nonché dagli accertamenti parziali automatizzati (eseguiti ai sensi dell'art. 41-bis del D.P.R. n. 600 del 1973), il numero di controlli effettuati nel 2015 ammonta a 621.214, facendo registrare un decremento del 3,3% rispetto all'esercizio precedente (642.256), come si evince dalla Tabella 4.A.II.6.

**TABELLA 4.A.II.6: NUMERO COMPLESSIVO DEGLI ACCERTAMENTI EFFETTUATI. ANNI 2014 E 2015**

Tipologia controllo	2014	2015	Var. %
Accertamenti ordinari II.DD., IVA e IRAP	309.319	301.996	-2,4%
Accertamenti parziali imposte dirette	289.277	286.015	-1,1%
Accertamenti in materia di imposta di registro e altre imposte correlate	43.660	33.203	-24,0%
<b>Totale</b>	<b>642.256</b>	<b>621.214</b>	<b>-3,3%</b>

La maggiore imposta complessivamente accertata (MIA) nel 2015 (Tabella 4.A.II.7) è risultata pari a 21,5 miliardi di euro, per la quasi totalità derivante dagli accertamenti ordinari ai fini II.DD., IVA e IRAP, con una variazione in diminuzione del 17,7% rispetto al risultato del 2014. Le altre tipologie di controllo (accertamenti parziali automatizzati e accertamenti degli atti e dichiarazioni soggetti a registrazione) hanno consentito di accertare maggiori imposte rispettivamente per circa 412 milioni di euro e 258 milioni di euro, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente.

**TABELLA 4.A.II.7: MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA. ANNI 2014-2015**

Tipologia controllo	2014	2015	Var. %
MIA accertamenti ordinari ai fini II.DD., IVA e IRAP	25.373	20.817	-18,0%
MIA accertamenti parziali imposte dirette	440	412	-6,4%
MIA accertamenti in materia di imposte di registro e altre imposte correlate	307	258	-16,0%
<b>Totale</b>	<b>26.120</b>	<b>21.487</b>	<b>-17,7%</b>

*importi espressi in milioni di euro*

Con riguardo agli accertamenti ordinari II.DD., IVA, IRAP nella Tabella 4.A.II.8 sono riportati i controlli effettuati nel biennio 2014/2015 per le distinte tipologie di contribuenti.

**TABELLA 4.A.II.8: NUMERO DI CONTROLLI EFFETTUATI**

Tipologia controllo	2014	2015	Variazione (in valore assoluto)
Accertamenti nei confronti di grandi contribuenti	3.112	2.734	-378
Accertamenti nei confronti delle imprese di medie dimensioni	14.211	13.262	-949
Accertamenti nei confronti delle imprese di piccole dimensioni e Professionisti	160.007	140.972	-19.035
Accertamenti nei confronti di enti non commerciali	5.318	5.483	165
Accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	115.58	113.456	-2.124
Accertamenti con determinazione sintetica del reddito	11.091	5.827	-5.264
Accertamenti <i>voluntary disclosure</i>		20.262	
<b>Accertamenti ordinari II.DD., IVA e IRAP</b>	<b>309.319</b>	<b>301.996</b>	<b>-7.323</b>

I risultati conseguiti in relazione alle singole tipologie di controllo sono strettamente connessi agli obiettivi di budget definiti nel 2015 su livelli compatibili con il massimo sforzo delle risorse disponibili, in costante diminuzione, e in riduzione rispetto alle volumetrie rilevate nell'esercizio precedente. Inoltre, è stato necessario assicurare una maggiore flessibilità gestionale alle strutture operative che, in corso d'anno, hanno iniziato la lavorazione delle istanze di collaborazione volontaria presentate ai sensi della Legge n. 186/2014.

Le strutture dell'Agenzia, infatti, tenuto conto del termine del 31 dicembre 2016 fissato dal Decreto legge 30 settembre 2015, n. 153, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2015, n. 187 per il perfezionamento di tutte le annualità oggetto di collaborazione volontaria a pena di decadenza per l'emissione degli atti di accertamento e di contestazione, valutata la numerosità delle istanze presentate e la concentrazione temporale e territoriale degli adempimenti correlati all'esame delle istanze finalizzate a far emergere spontaneamente le attività finanziarie e patrimoniali illecitamente detenute all'estero ed i redditi evasi, già dagli ultimi mesi del 2015, hanno adottato modelli gestionali ed operativi che prevedevano la riallocazione delle risorse tradizionalmente impiegate nell'attività di controllo ed in particolare di quelle destinate all'attività nei confronti delle imprese minori e dei professionisti.

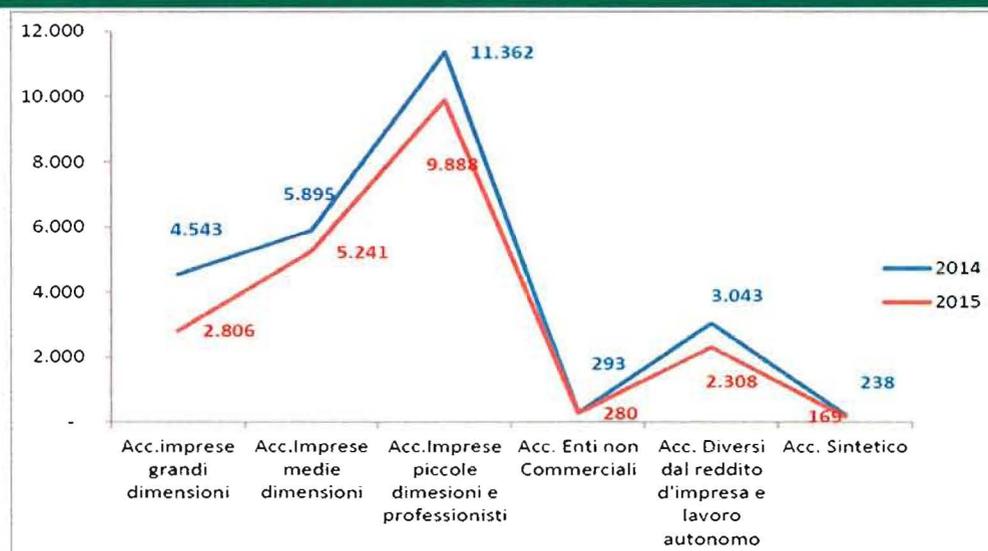
Tali interventi vanno intesi come un'attività di investimento pluriennale che ha iniziato a produrre i suoi effetti in termini di gettito nel 2015, ma che esplicherà compiutamente tutte le potenzialità nel 2016.

Per quanto riguarda gli accertamenti finalizzati alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche si fa altresì presente che il risultato annuale non tiene in considerazione i procedimenti istruttori (circa 6.000 inviti al contraddittorio) avviati ai sensi dell'art. 38, settimo comma (c.d. primo contraddittorio necessario) del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e del Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 24 dicembre 2012, e chiusi senza la prosecuzione dell'attività di controllo in quanto, sulla base dei documenti forniti o delle motivazioni addotte dal contribuente, in ordine alle "spese certe", alle "spese per elementi certi", agli investimenti ed alla quota di risparmio dell'anno, l'ufficio non ha riscontrato elementi tali da giustificare la prosecuzione del controllo sostanziale.

Sempre nell'ambito degli accertamenti ordinari II.DD, IVA e IRAP a fronte del minor numero di accertamenti (-2,4%) eseguiti si rileva la variazione in diminuzione (-17,8%) della relativa maggiore imposta accertata che passa dai 25,4 miliardi del 2014 ai 20,8 miliardi del 2015. La maggiore flessione che si riscontra negli accertamenti nei confronti delle imprese di grandi dimensioni, come si evince dal grafico che segue, è da valutarsi tenendo in considerazione che l'attività svolta negli anni precedenti, sviluppata con modalità d'intervento diversificate in funzione del grado di pericolosità delle posizioni in esito alle risultanze dell'attività di analisi del

rischio, se da un lato ha garantito il recupero dell'evasione pregressa dall'altro ha facilitato la *tax compliance* da parte dei contribuenti. In prospettiva, nell'ottica di piena collaborazione che si sta instaurando attraverso la procedura di *cooperative compliance* tra il comparto dei grandi contribuenti e l'Agenzia, la funzione preventiva diventerà prevalente rispetto a quella repressiva con conseguenti riflessi per tale tipologia di contribuenti sulle risultanze dell'azione accertatrice.

**FIGURA 4.A.II.1: MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA PER TIPOLOGIA DI CONTROLLO**



\*Valori di MIA espressi in milioni di euro

La partecipazione dei contribuenti al procedimento di accertamento ai fini della definizione della pretesa tributaria, attraverso gli istituti dell'adesione (adesione ordinaria, adesione ai contenuti del verbale di constatazione e ai contenuti dell'invito al contraddittorio) e dell'acquiescenza registra un aumento del 12,7% rispetto all'esercizio precedente. In particolare il risultato conseguito in termini di atti definiti è influenzato dal numero di inviti emessi ai sensi dell'art. 5, comma 1 bis del Decreto legislativo n. 218/97 mediante i quali i contribuenti che hanno presentato istanza di *voluntary disclosure* hanno definito i maggior redditi emersi a seguito della richiesta di collaborazione volontaria.

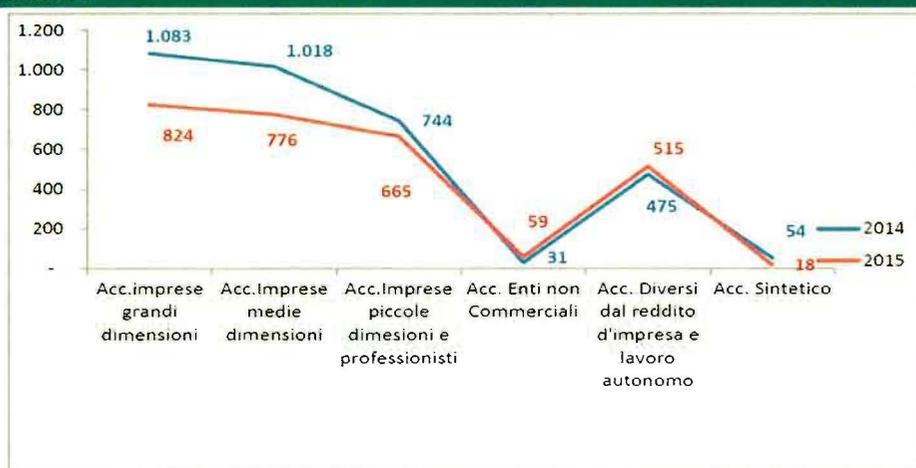
Considerando anche gli accertamenti parziali automatizzati e gli accertamenti riguardanti atti e dichiarazioni soggetti a registrazione, nel 2015 gli accertamenti definiti con adesione od acquiescenza sono stati complessivamente 278.537, con una variazione in aumento dello 0,9% rispetto al dato 2014 (Tabella 4.A.II.9).

**TABELLA 4.A.II.9: NUMERO DI ACCERTAMENTI DEFINITI PER ADESIONE E ACQUIESCENZA, DISTINTI PER TIPOLOGIA**

Tipologia di accertamento	2014	2015	Variazione (in valore assoluto)
Accertamenti grandi contribuenti	1.843	1.682	-161
Accertamenti nei confronti di imprese di medie dimensioni	7.867	7.561	-306
Accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti	51.435	47.444	-3.991
Accertamenti nei confronti di enti non commerciali	2.092	2.151	59
Accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	52.217	55.800	3.583
Accertamenti con determinazione sintetica del reddito	6.298	2.181	-4.117
Accertamenti voluntary disclosure		20.393	
<b>Accertamenti ordinari II.DD., IVA e IRAP</b>	<b>121.752</b>	<b>137.212</b>	<b>15.460</b>
Accertamenti parziali automatizzati	129.907	121.141	-8.766
Accertamenti di atti e dichiarazioni soggetti a registrazione	24.514	20.184	-4.330
<b>Totale</b>	<b>276.173</b>	<b>278.537</b>	<b>2.364</b>

La maggiore imposta definita per adesione ed acquiescenza ammonta a 2,9 miliardi di euro con una variazione in diminuzione (-12,4%) rispetto all'esercizio precedente (3,4 miliardi di euro). Nel grafico che segue sono riportati i valori di maggiore imposta definita rilevati per ciascuna tipologia di accertamento, confrontati con quelli dell'esercizio precedente. Si rileva una flessione della MID per le imprese di grandi e medie dimensioni. Anche in questo caso valgono le considerazioni svolte in precedenza con riferimento alla MID, ovvero che la riduzione di quest'ultima è in parte ascrivibile sia all'attività di deterrenza effettuata dall'Agenzia negli anni precedenti sia al processo di fidelizzazione dei contribuenti posto in essere con l'introduzione prima del tutoraggio a cui si è aggiunta la *cooperative compliance*.

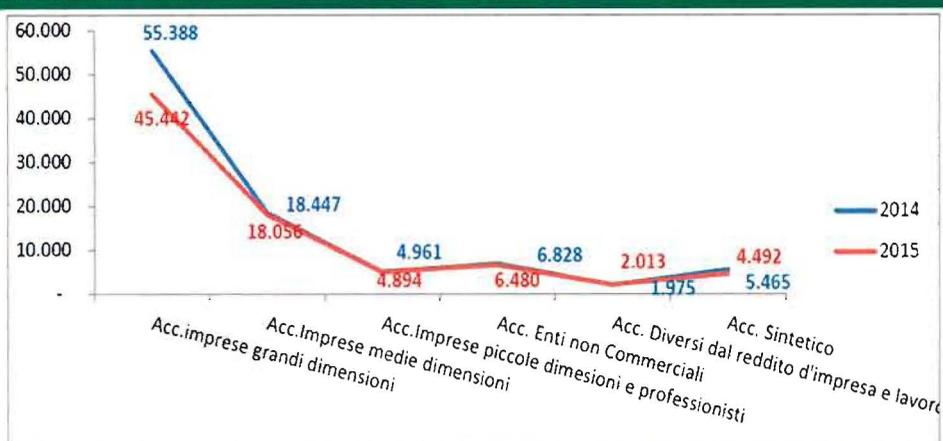
**FIGURA 4.A.II.2: MAGGIORE IMPOSTA DEFINITA\* PER ADESIONE E ACQUIESCENZA PER TIPOLOGIA DI ACCERTAMENTO**



\*Valori mediani di MID espressi in euro

I risultati qualitativi raggiunti in termini di mediana della maggiore imposta accertata e maggiore imposta definita per adesione e per acquiescenza si attestano, per la maggior parte delle tipologie di controllo, sui valori registrati nell'esercizio precedente, ad eccezione di quelli relativi alle imprese di grandi dimensioni.

**FIGURA 4.A.II.3: MEDIANA\* DELLA MIA PER TIPOLOGIA DI ACCERTAMENTO**



\*Valori mediani di MID espressi in euro

**TABELLA 4.A.II.10: VARIAZIONE MIA – ANNI 2014-2015**

	2014	2015	Δ%
N. accertamenti eseguiti	289.277	286.015	- 1,1%
MIA totale*	440	412	- 6,4%
MIA mediana**	1.340	1.270	- 5,2%

\* Importi espressi in milioni di euro

\*\* Importi espressi in euro

**TABELLA 4.A.II.11: VARIAZIONE MIA PER ACQUIESCENZA – ANNI 2014-2015**

	2014	2015	Δ%
N. accertamenti definiti per acquiescenza	129.907	121.141	- 6,7%
MID totale*	240	200	- 16,7%
MID mediana**	1.289	1.200	- 6,9%

\* Importi espressi in milioni di euro

\*\* Importi espressi in euro

Per quanto riguarda controlli formali ex art. 36-ter DPR 600/73, al risultato annuale (673.708 controlli), che registra una variazione in diminuzione (-17,6%) rispetto all'omologo risultato conseguito nel 2014 (817.273 controlli), concorrono anche le 324.468 dichiarazioni per le quali il controllo è stato perfezionato centralmente con conseguente produzione automatica ed invio delle comunicazioni di cui al comma 4 del citato art. 36-ter (cosiddette CEC).

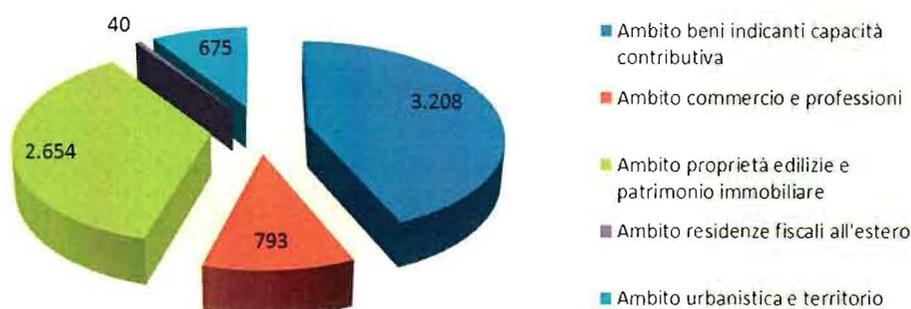
La diminuzione è strettamente connessa alla numerosità delle posizioni, individuate a livello centrale a seguito di specifiche attività di analisi del rischio, basate su criteri che tengono conto dei più frequenti e significativi fenomeni di micro-evasione che caratterizzano generalmente la platea dei contribuenti di riferimento, e segnalate alle strutture per il controllo. Rispetto all'esercizio 2014, infatti, nel 2015 si osserva una riduzione (-16,9%) nel numero complessivo di dichiarazioni segnalate, variazione influenzata a sua volta dalla diminuzione registrata in relazione alle tipologie di posizioni segnalate.

Nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, l'Agenzia ha proseguito la collaborazione con i Comuni relativamente alla partecipazione di questi ultimi all'accertamento tributario.

Nel corso del 2015 sono state prese in carico dalle strutture operative dell'Agenzia 7.370 segnalazioni qualificate provenienti dai Comuni (il 70,4% delle quali proviene da Comuni del nord, l'11,0% del centro e il 18,6% del sud ed isole). La maggior parte delle segnalazioni riguarda

l'ambito "Beni indicanti capacità contributiva" (43,5%) e l'ambito "Proprietà edilizie e patrimonio immobiliare" (36%), come si evince dalla Figura 4.A.II.4.

**FIGURA 4.A.II.4: SEGNALAZIONI QUALIFICATE PROVENIENTI DAI COMUNI**



Nel corso del 2015 sono stati eseguiti 1.982 accertamenti in relazione ai quali al Sistema informativo risulta collegata almeno una segnalazione qualificata dei Comuni, a fronte di detta attività di controllo sostanziale è stato possibile accertare maggiori imposte per circa 43 milioni di euro. Nel prospetto che segue è riportata la distribuzione degli accertamenti eseguiti nonché della relativa maggiore imposta accertata per ambito di segnalazione.

L'attività di verifica effettuata dall'Agenzia nel 2015 è riportata nella Tabella 4.A.II.12 che espone i risultati quantitativi relativi alle verifiche e ai controlli mirati, affiancando ai risultati quantitativi i risultati qualitativi degli interventi esterni.

**TABELLA 4.A.II.12: INTERVENTI ESTERNI (VERIFICHE E CONTROLLI MIRATI) – ANNO 2015**

	Numero Verbali	Maggiore Imposta Costatata IVA	Rilevi ILDD.	Rilevi IRAP	Rilevi Ritenute
<b>Verifiche e controlli mirati</b>	<b>9.084</b>	<b>659.637.158</b>	<b>5.431.423.465</b>	<b>4.154.111.681</b>	<b>83.355.816</b>
di cui nei confronti di					
Grandi contribuenti	306	72.946.503	1.900.151.807	1.286.687.075	39.261.039
imprese di medie dimensioni	2.949	400.769.760	2.567.306.423	1.996.424.427	29.881.401
Imprese piccole dimensioni	4.590	151.441.325	836.204.406	767.339.223	11.871.927
Enti non commerciali	1.239	34.479.570	127.760.829	103.660.956	2.341.449

Al fine della lotta all'evasione l'Agenzia ha effettuato scambi di informazioni con le strutture degli altri Stati membri dell'Unione europea nonché con altri Stati.

Nel corso dell'anno 2015 il numero delle richieste di informazioni ai fini delle imposte dirette ed altri tributi in uscita (dall'Italia verso l'estero) e in entrata (dall'estero verso l'Italia) ha subito una sensibile flessione (Tabella 4.A.II.13), dovuta alle notevoli risorse impiegate sia dall'Agenzia che dalle altre Amministrazioni finanziarie nell'attuazione dei nuovi protocolli di scambio automatico delle informazioni finanziarie, sia in base alla normativa statunitense FATCA, che si sono aggiunti ai flussi informativi automatici esistenti in ambito OCSE, nonché alla

preparazione per l'uso nel 2017 del *Common reporting standard* per lo scambio automatico finanziario in ambito OCSE ed UE<sup>51</sup>.

**TABELLA 4.A.II.13: RICHIESTE DI INFORMAZIONI IMPOSTE DIRETTE ED ALTRI TRIBUTI**

Anno	Richieste Italia	Richieste Stati Esteri	Totale
2014	236	364	600
2015	177	256	433

Per quanto riguarda lo scambio di informazioni in materia di IVA, nel corso dell'anno 2015 si è assistito ad un lieve decremento (Tabella 4.A.II.14). E' comunque sempre invalsa la prassi, ormai consolidata, di limitare le richieste italiane inferiori a € 15.000,00 come da decisione assunta dagli Stati membri in sede di comitato SCAC (ovvero il Comitato Permanente per la Cooperazione Amministrativa della Commissione Europea c.d. Standing Committee for the Administrative Cooperation).

**TABELLA 4.A.II.14: RICHIESTE DI INFORMAZIONI IVA (ART.7 REG. 904/2010)**

Anno	Richieste Italia	Richieste Stati Esteri	Totale
2014	369	1.226	1.595
2015	279	1.170	1.449

Le strutture dell'Agenzia sono state anche impegnate in attività di controllo (Tabella 4.A.II.15) derivanti da segnalazioni ricevute e inviate in via spontanea (cosiddetto scambio spontaneo d'informazioni) principalmente da Stati membri dell'Unione europea ai sensi della Direttiva 16/2011/UE e delle Convenzioni bilaterali per evitare le doppie imposizioni.

**TABELLA 4.A.II.15: INFORMAZIONI SPONTANEE IMPOSTE DIRETTE ED ALTRI TRIBUTI**

Anno	Scambio spontaneo in entrata	Scambio spontaneo in uscita	Totale
2014	152	275	427
2015	66	88	154

Il numero di interventi di mutua assistenza per il recupero crediti esteri complessivi gestiti dall'Agenzia in applicazione della Direttiva 2010/24/UE per il 2015 (per le richieste pervenute a partire dal 1° gennaio 2012) e delle convenzioni internazionali (vigenti per la gestione delle procedure pendenti al 31/12/2011) è stato di 1.580 domande, di cui 1.516 sono state prese formalmente in carico per la successiva trattazione, mentre 64 di fonte comunitaria sono state rifiutate preliminarmente alla presa in carico, in quanto considerate "non lavorabili" per vari motivi (ad esempio, incompetenza sul tributo, errori materiali di compilazione, impossibilità di individuazione del soggetto interessato dalla richiesta in base ai dati forniti).

Per quanto riguarda l'attività di controllo nell'ambito catastale, i dati di consuntivo (420.234) hanno evidenziato un incremento di circa il 12% nel numero di unità immobiliari urbane (u.i.u.) verificate rispetto al valore atteso.

L'incremento è determinato sia dalla revisione delle priorità da parte dell'Agenzia, a seguito della mancata emanazione dei decreti attuativi per la riforma del Sistema Estimativo Catastale che ha liberato parte delle risorse, sia dalla presenza di unità immobiliari meritevoli di verifica.

<sup>51</sup> Le statistiche attengono solo all'attività dell'Agenzia delle entrate. Si rimanda al Paragrafo B del Capitolo 4 per il quadro complessivo delle attività relative alla cooperazione amministrativa.

Al 31 dicembre 2015 sono state effettuate 46.661 verifiche sulle unità immobiliari per mancata presentazione degli atti di aggiornamento, rispetto ad un risultato programmato di 39.000 verifiche. Il risultato, superiore al valore atteso, è stato determinato da un incremento delle lavorazioni sui magazzini dei fabbricati non dichiarati e dalle operazioni di controllo sugli immobili *ex rurali*.

Gli atti di aggiornamento tecnico controllati in sopralluogo sono stati pari a 3.892, in linea con quanto programmato e non si segnalano particolari criticità.

In ambito catastale l'Agenzia ha svolto le seguenti attività:

**TABELLA 4.A.II.12: INTERVENTI ESTERNI (VERIFICHE E CONTROLLI MIRATI) – ANNO 2015**

	RISULTATO AL 31/12/2015
Numero di servizi estimativi predisposti per gli accertamenti ai fini delle imposte sui trasferimenti immobiliari e alle connesse agevolazioni fiscali	Il valore complessivo di consuntivo (14.059) è così ripartito: stime 9.852, consulenze 4.207, rispettivamente il 71% e il 29% del valore totale. Le richieste di consulenza hanno riguardato in maniera prevalente le agevolazioni prima casa.
Numero di verifiche effettuate su unità immobiliari ai sensi del comma 336 art. 1 della legge n. 311/2004	5.933
Numero di U.I.U. sottoposte a verifica di ruralità	24.827
Numero di verifiche effettuate su unità immobiliari ai sensi dell'art. 2, comma 36, del D.L. n. 262/2006 (su fabbricati mai dichiarati)	16.755
Numero di verifiche effettuate su unità immobiliari ai sensi dell'art. 2, comma 36, del DL n. 262/2006 (su fabbricati <i>ex rurali</i> )	12.380
Numero di verifiche effettuate su unità immobiliari ai sensi dell'art. 1, comma 277, della legge n. 244/2007	11.593

### III) L'ATTIVITÀ DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

In coerenza con gli indirizzi programmatici contenuti nell'Atto di Indirizzo dell'Autorità politica 2015-2017, la strategia di azione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, è stata orientata al miglioramento della qualità delle prestazioni, sia per semplificare gli adempimenti a carico degli utenti, sia per massimizzare l'efficacia delle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e ai traffici illeciti.

#### L'attività di prevenzione

Con riferimento all'attività di prevenzione, è stato accelerato il processo di semplificazione amministrativa anche attraverso la promozione del dialogo telematico con gli utenti, l'incremento dei servizi erogati *on-line* e l'interoperabilità con le altre Amministrazioni, a vantaggio della semplificazione delle procedure e della riduzione dei costi connessi anche al fine di assicurare livelli di servizio sempre più rispondenti alle attese degli interlocutori istituzionali, degli operatori, delle imprese e degli utenti.

Tali interventi sono stati associati ad azioni strutturali di miglioramento, sotto il profilo organizzativo, gestionale ed operativo, nonché alla qualificazione professionale del personale, con l'obiettivo di innalzare il livello qualitativo della performance complessiva dell'Agenzia.

## L'attività di contrasto

Per il potenziamento dei controlli, assume particolare rilevanza lo sviluppo delle attività di *intelligence* e di analisi dei flussi di traffico e dei rischi connessi. In tale ambito, sono state utilizzate metodologie di intervento basate sulla valutazione del rischio di evasione e/o di elusione riferite a ciascuna macro-tipologia di fenomeno e tarate sulle peculiarità che connotano le diverse realtà economiche territoriali. Sono stati così potenziati i sistemi automatizzati di *risk assessment* (Circuito Doganale di Controllo) nonché le iniziative già avviate per la riduzione dell'invasività dei controlli, per evitare che l'esigenza di effettuare controlli sui traffici commerciali possa non arrecare pregiudizio alla competitività delle imprese. Si collocano in tale contesto il *preclearing* (ovvero la trasmissione di dichiarazioni doganali telematiche prima che la nave entri in porto, in modo che i container, selezionati nel frattempo dal sistema informatico doganale per un controllo, vengano scaricati direttamente nelle aree di verifica, mentre gli altri possano essere immediatamente sdoganati liberando lo spazio portuale) ed i *fast corridors* (ovvero corridoi controllati) nei quali l'utilizzo di nuove tecnologie consente di semplificare il ciclo *import/export* attraverso l'individuazione e la rimozione dei "nodi" di inefficienza nella movimentazione multimodale (via ferro, gomma, acqua, aria) delle merci per rilanciare la competitività del sistema logistico nazionale. Inoltre, un processo ciclico di valutazione/correzione dei profili di rischio in relazione ai risultati dei controlli (l'esito di ogni controllo è registrato a sistema) consente al sistema, attraverso l'intervento di qualificati analisti del rischio, di "apprendere" dai risultati ottenuti per accrescere l'efficacia e la selettività dei controlli, riducendone progressivamente la quantità.

Nel 2015 le dogane italiane hanno trattato circa 17 milioni di dichiarazioni doganali presentate prevalentemente in via telematica. Ogni dichiarazione doganale presentata è trattata dal sistema ed esaminata dal Circuito Doganale di Controllo che consiste in una sofisticata applicazione software che, sulla base di profili di rischio (oltre 5.200) soggettivi e oggettivi (tipologia della merce, Paese di origine, valore, etc.), seleziona quelle che devono essere sottoposte a controllo indicando anche la tipologia dello stesso (documentale, scanner, fisico, a posteriori). Nel corso del 2015, sono stati istituiti, annullati, messi in scadenza o modificati circa 7.800 profili in totale, a dimostrazione della costante attività di analisi ed *intelligence* che raccoglie, collega, valuta informazioni provenienti dall'analisi dei flussi e da numerose banche dati nazionali e comunitarie.

Rispetto al 2014, seguendo le linee di indirizzo strategico della UE che puntano a privilegiare la facilitazione e la velocità delle operazioni doganali, vi è stato un calo dei controlli totali sulle dichiarazioni doganali presentate. In modo particolare, è stato selezionato dal Circuito Doganale di Controllo l'1,5% delle dichiarazioni per effettuare i controlli documentali, l'1,02% per i controlli fisici e lo 0,03% per i controlli scanner per una percentuale complessiva del 2,55% (contro il 2,66% del 2014).

La più alta percentuale di controlli fisici operati dalle dogane italiane all'importazione è conseguenza della grande attenzione riposta al contrasto di fenomeni illeciti quali la sottofatturazione, la contraffazione, o alla verifica del rispetto delle norme in materia di "Made in" e di sicurezza dei prodotti, che, invece, investono meno il settore delle esportazioni dove, infatti, si registrano livelli più bassi di controlli. Il mix di controlli adottato è quello tipico di un modello orientato all'esportazione.

## Controlli allo sdoganamento e controlli a posteriori

Nel 2015, l'Agenzia ha effettuato nei settori dogane ed accise 1.437.131 controlli. La Tabella 4.A.III.1 riporta il numero complessivo delle verifiche e dei controlli eseguiti nell'anno 2015 nei settori dogane e accise per le principali tipologie di controlli e le relative variazioni rispetto all'anno precedente.

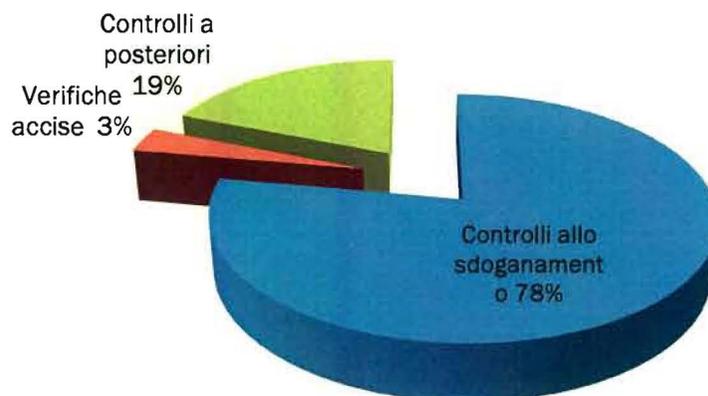
**TABELLA 4.A.III.1: DISTRIBUZIONE DEI CONTROLLI PER LE PRINCIPALI TIPOLOGIE**

Principali tipologie di controlli	2014	2015	Var.%
Verifiche Intra	4.335	4.007	-7,6%
Verifiche Plafond	635	582	-8,3%
Revisioni d'accertamento con accesso	3.967	4.062	2,4%
CDC - Controlli fisici allo sdoganamento	183.640	183.291	-0,2%
CDC - Controlli documentali allo sdoganamento	267.068	271.321	1,6%
Controlli scanner	37.762	41.442	9,7%
Verifiche ordinarie	22.101	28.979	31,1%
Revisioni di accertamento in ufficio	214.438	215.465	0,5%
Controlli FEAGA	23	14	-39,1%
Controlli AEO (inclusi post-audit)	723	748	3,5%
Verifiche tecnico amministrative in materia di accise	43.152	43.375	0,5%
Controlli su dichiarazioni sommarie pre-arrivo	434.634	467.358	7,5%
<b>Totale</b>	<b>1.212.478</b>	<b>1.260.644</b>	<b>4,0%</b>

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli  
Valori espressi in milioni di euro

Complessivamente, l'attività di controllo svolta dall'Area dogane si ripartisce in tre categorie secondo le percentuali indicate nella Figura 4.A.III.1:

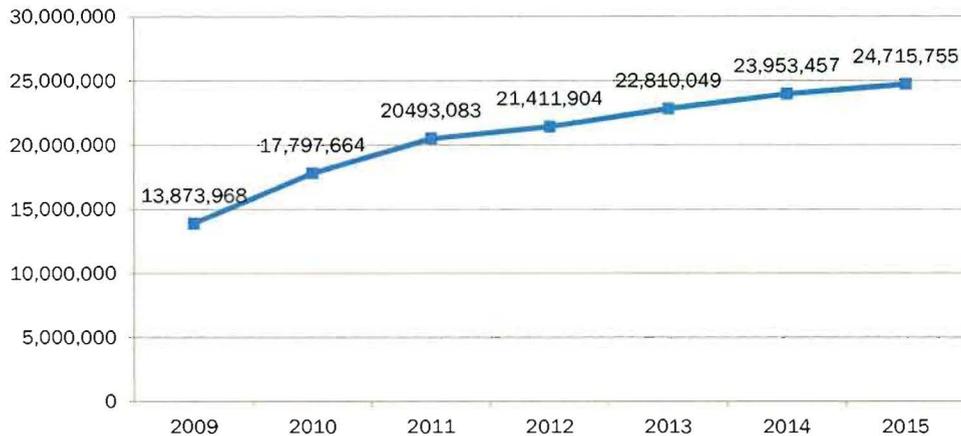
- controlli in linea allo sdoganamento;
- controlli a posteriori;
- verifiche nel settore delle accise.

**FIGURA 4.A.III.1: DISTRIBUZIONE DELLE VERIFICHE E DEI CONTROLLI****TABELLA 4.A.III.2: OPERAZIONI CONNESSE ALLO SDOGANAMENTO**

Operazioni connesse allo sdoganamento	2011	2012	2013	2014	2015
Dichiarazioni doganali (DAU)	14.790.640	15.560.780	16.484.856	17.206.336	18.188.815
Manifesti merci in arrivo	151.767	148.950	148.185	148.932	147.920
Manifesti merci in partenza	135.618	139.146	142.373	147.749	149.406
Partite di merce in temporanea custodia	5.415.058	5.563.028	6.034.635	6.450.440	6.229.614
<b>Totale operazioni</b>	<b>20.493.083</b>	<b>21.411.904</b>	<b>22.810.049</b>	<b>23.953.457</b>	<b>24.715.755</b>

Come è evidenziato dalla Figura 4.A.III.2, nonostante la crisi economica, le operazioni di sdoganamento hanno registrato nel quinquennio preso in esame una continua crescita.

**FIGURA 4.A.III.2: ANDAMENTO DELLE OPERAZIONI CONNESSE ALLO SDOGANAMENTO**



**TABELLA 4.A.III.3: CONTROLLI ALLO SDOGANAMENTO**

CONTROLLI ALLO SDOGANAMENTO	TIPOLOGIA DI CONTROLLO	2014	2015	Variazione	%
CONTROLLI DERIVANTI DAL CIRCUITO DOGANALE DI CONTROLLO (CDC)	controlli fisici	183.64	183.291	-349	-0,19%
	controlli documentali	267.068	271.321	4.253	1,59%
	controlli scanner	11.725	9.604	-2.121	-18,09%
TOTALE CONTROLLI DERIVANTI DAL CDC		462.433	464.216	1.783	0,39%
CONTROLLI DI INIZIATIVA	controlli fisici	42.185	36.767	-5.418	-12,84%
	controlli documentali	49.665	54.841	5.176	10,42%
	controlli scanner	26.037	31.838	5.801	22,28%
TOTALE CONTROLLI DI INIZIATIVA		117.887	123.446	5.559	4,72%
TOTALE CONTROLLI SU DISCHIARAZIONI SOMMARIE DI PREARRIVO		434.634	467.358	32.724	7,53%
TOTALE CONTROLLI ALLO SDOGANAMENTO		1.014.954	1.055.020	40.066	3,95%

Dall'analisi dei dati emerge che, sebbene nel 2015 i controlli allo sdoganamento siano aumentati complessivamente del 3,95%, in realtà l'incidenza totale dei controlli derivanti dal Circuito Doganale di Controllo sul numero totale delle dichiarazioni è diminuita rispetto allo scorso anno passando dal 2,7% al 2,6%, dal momento che il totale delle dichiarazioni presentate nel 2015 è aumentato in misura maggiore (5,7%) rispetto all'incremento dei controlli allo sdoganamento.

**TABELLA 4.A.III.4: TASSI DI POSITIVITÀ DEI CONTROLLI DA CDC**

Tassi di positività rilevati nel CDC	2014	2015
Tasso di positività per controlli selezionati da Sistema di analisi dei rischi (CD+VM+CS) su merci in importazione	5,17%	5,3%
Tasso di positività per controlli selezionati da Sistema di analisi dei rischi (CD+VM+CS) su merci in esportazione	3,55%	3,2%

TABELLA 4.A.III.5: TASSO DI POSITIVITÀ DEI CONTROLLI ALLO SDOGANAMENTO				
CONTROLLI ALLO SDOGANAMENTO	TIPOLOGIA DI CONTROLLO	2014	2015	Variazione
Tasso di positività dei controlli	Controlli fisici	6,5%	7,0%	0,5%
	Controlli documentali	3,1%	2,7%	-0,4%
	Controlli scanner	1,2%	1,4%	0,2%
TASSO DI POSITIVITA' (MEDIA PONDERATA)		4,4%	4,4%	0,0%

Per quanto concerne, invece, l'attività di controllo *a posteriori*, la Tabella 4.A.III.6 riporta il numero di controlli effettuati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nell'anno 2015.

TABELLA 4.A.III.6: CONTROLLI A POSTERIORI	
Tipologie controlli successivi	2015
Verifiche Intra	4.007
Verifiche Plafond	582
Revisioni d'accertamento con accesso	4.062
Verifiche ordinarie	28.979
Revisioni di accertamento in ufficio	215.465
Controlli FEAGA	14
Controlli certificazioni AEO	748
Verifiche tecnico amministrative in materia di accise	43.375

Le caratteristiche della platea di operatori nei settori Intra e Plafond e la sempre più accurata analisi per l'individuazione delle situazioni di rischio hanno consentito la prosecuzione del processo di riduzione delle verifiche - specialmente quelle con accesso, molto impegnative in termini di risorse umane e finanziarie - mantenendo peraltro una significativa efficacia, dimostrata dai tassi di positività che registrano un incremento in entrambi i settori.

In tale ambito, si segnala inoltre che sulla base dello studio per "Il miglioramento della qualità del dato delle dichiarazioni doganali e l'individuazione delle dichiarazioni doganali anomale" - effettuato dapprima in collaborazione con l'Istat e il MEF e successivamente portato a termine dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli - è stato perfezionato il sistema informatizzato denominato SIDDA. Detto sistema, è in grado di individuare automaticamente le numerose operazioni doganali anomale registrate in AIDA (Tariffa doganale d'uso integrata) e segnalarle agli Uffici di registrazione per i conseguenti controlli a posteriori. Le finalità del progetto non sono solo quelle di ottenere una migliore qualità del dato per le applicazioni di Data Warehouse dell'Agenzia ma anche quelle di fornire supporto per il Circuito Doganale di Controllo e l'Analisi dei rischi. I risultati conseguiti hanno mostrato per le segnalazioni di SIDDA un incremento notevole delle positività per i controlli *a posteriori* di circa il 30%, contro il 4% circa degli analoghi controlli RU (Revisioni di Ufficio documentali).

Per quanto riguarda l'efficacia delle attività di controllo e antifrode dell'Area Dogane si riscontra nel 2015 un risultato di Maggiori Diritti Accertati (MDA) pari ad €/mgl 2.230.708, con un aumento del 34,3% rispetto al dato di consuntivo dell'anno 2014 (pari a €/mgl 1.660.496). Tale risultato è stato ottenuto anche grazie al contributo apportato in termini monetari dalle verifiche Intra che hanno contribuito alla performance per circa €/mgl 1.363.009.

La Tabella 4.A.III.7 riporta i maggiori diritti accertati e il relativo contributo, classificati per tipologia di verifiche effettuate.

**TABELLA 4.A.III.7: DISTRIBUZIONE DEI MAGGIORI DIRITTI ACCERTATI NEL 2015 PER TIPOLOGIA DI CONTROLLO**

Tipologia di controlli	MDA*	% sul totale
IVA intra	1.363.009	61,1%
IVA plafond	103.810	4,7%
Revisioni d'Accertamento con accesso presso le aziende	9.317	0,4%
Controlli ai depositi	220	0,0%
Altre verifiche ordinarie con accesso	275.719	12,4%
Altri controlli in ufficio	146.107	6,5%
Verifiche accise	332.526	14,9%
<b>Totale</b>	<b>2.230.708</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

\* Valori espressi in migliaia di euro

L'importo dei Maggiori Diritti Riscossi (MDR) nell'anno 2015 è stato pari a €/mgl 225.320. I MDR si riferiscono unicamente ai MDA Dogane e Accise, considerato che la riscossione dei maggiori diritti IVA (Intra e Plafond) è di competenza dell'Agenzia delle entrate.

Al riguardo, va precisato che la differenza tra MDR e MDA risulta essere un elemento fisiologico e ordinario nell'attuale sistema tributario di ripartizione di competenze. Infatti, di norma vengono riscossi diritti relativi a più annualità non riconducibili ad attività poste in essere nell'esercizio di riferimento. Inoltre, l'indicatore relativo ai MDR risulta, in certa misura, fuori dal dominio dell'Agenzia, in quanto il momento del pagamento deriva da fattori esogeni (solvibilità dell'operatore/contribuente, intervento del concessionario della riscossione, esito di procedure contenziose, ecc.) che possono esulare dalla responsabilità diretta dell'Agenzia.

Uno dei filoni più interessanti perseguiti dall'Agenzia negli ultimi anni, anche per i riflessi in materia di recupero del gettito è stato quello di migliorare il controllo del "valore" indicato nella dichiarazione doganale per le merci importate, al fine di accertare i casi di fraudolenta sottostima di tale elemento (c.d. contrabbando mediante dichiarazione in bolletta dell'imponibile non veritiero - c.d. "sottofatturazione"), spesso associata alla produzione di documentazione falsa all'atto della presentazione della dichiarazione doganale, con evidenti riflessi in materia di evasione, oltre che dei dazi e dell'IVA all'importazione, anche dell'IVA nazionale e delle imposte sui redditi determinabili in relazione ai successivi passaggi "interni" della merce, molto spesso veicolata attraverso movimentazioni fiscalmente non dichiarate.

In materia di sottofatturazione, nel 2015 sono stati 4.517 interventi ed il tasso di positività del 56,5%, in aumento rispetto all'anno precedente (54%), conferma il continuo miglioramento e affinamento dei profili di rischio che hanno portato ad una selezione mirata di spedizioni a più alto rischio di sottofatturazione.

Per il 2015, l'attività di contrasto alla sottofatturazione ha determinato un ammontare di sanzioni pari a 7,2 milioni di euro e maggiori diritti accertati per circa 7,8 milioni di euro. Le difformità hanno riguardato principalmente la violazione dell'Art. 303 del TULD (relativo a differenze per qualità, quantità e valore delle merci pari all'89,6% del totale delle irregolarità) seguita dalle violazioni sul contrabbando penale (9,2%) e da quelle sul contrabbando amministrativo (1,2%).

### Verifiche nei settori IVA e accise

Al fine di contrastare i fenomeni fraudolenti connessi con la fiscalità nel campo dell'IVA - realizzati per mezzo di una catena di uno o più intermediari fittizi che, sfruttando il meccanismo di neutralità dell'imposta e consentendo la detrazione al cessionario, consentono di lucrare sugli omessi versamenti da parte di tali soggetti - l'Agenzia ha avviato, già dal 2014, un confronto con la competente Agenzia delle entrate, al fine di attivare operazioni congiunte e di promuovere le necessarie modifiche normative.

Nell'ambito dell'attività di analisi, prevenzione alle violazioni della normativa accise nel settore dei prodotti energetici sono emerse connesse frodi IVA, utilizzando soggetti c.d. *missing trader* oppure il sistema delle false lettere d'intento (è il caso in cui il soggetto si dichiara esportatore abituale). Le fattispecie riguardano sia prodotto in sospensione di accisa sia quello ad imposta assolta.

La circolazione dei prodotti in regime sospensivo avviene esclusivamente con il documento amministrativo elettronico (e-AD) che consente anche di tracciare in tempo reale i trasferimenti di tali prodotti sia in ambito nazionale che comunitario, con conseguente maggiore efficacia anche nei controlli simultanei con gli Stati membri. In tale settore, infatti, i rischi di frode sono da ricondurre, fondamentalmente, sul piano nazionale a quei prodotti che beneficiano di agevolazioni, vista la possibilità di distrazione del prodotto da un utilizzo ad aliquota ridotta ad uno maggiormente tassato e, sul piano comunitario, agli artifici compiuti per simularne l'immissione in consumo negli Stati membri che adottano una fiscalità di maggiore favore procedendo, nella realtà, a contrabbandare i prodotti stessi negli Stati ad imposizione più elevata.

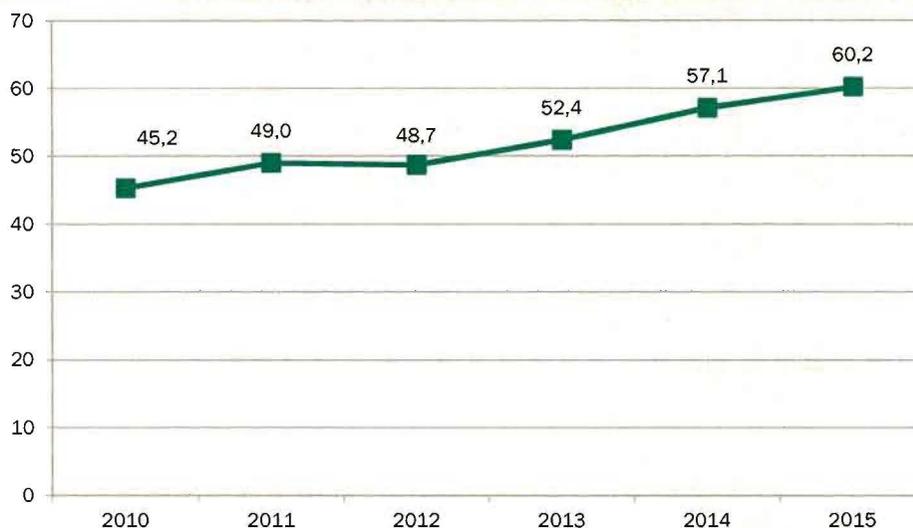
Per quanto riguarda l'ambito del contrasto alle violazioni, nel 2015, le verifiche nel settore IVA (Intracomunitaria e Plafond) hanno contribuito per il 65,7% circa alla performance complessiva in termini di maggiori diritti accertati (nell'anno 2014 avevano contribuito per il 62,5% circa), con un tasso di positività in aumento rispetto al 2014, passando dal 46,1% al 47,8%.

Le accise assicurano un gettito erariale pari a circa 47,5 miliardi di Euro l'anno (di cui circa 14,1 relativi al settore tabacchi). Nel 2015 sono stati effettuati oltre 43.000 controlli nei settori oli minerali, energia elettrica, alcoli che hanno consentito complessivamente l'accertamento di maggiori diritti per circa 333 milioni di euro.

TABELLA 4.A.III.8: CONTROLLI NEL SETTORE DELLE ACCISE								
Tipologia indicatore	Risultato atteso	2015			2015 vs. 2014			
		Consuntivo	Scostamento		2014	2015	Scostamento	
			Assoluto	%	Consuntivo		Assoluto	%
Numero dei controlli	***	43.375	-	-	43.152	43.375	223	0,52%
Tasso di positività	50,00%	60,17%	10,17%	20,34%	57,10%	60,17%	3,07%	5,38%
MDA (€/mg)	***	332.526	-	-	375.245	332.526	-42.719	-11,38%

Questi risultati sono da attribuire sia all'intensificazione dell'uso di strumenti telematici sia alla incisività dei controlli riconducibile ad una migliore selezione degli operatori economici da sottoporre a controllo, basata anche sull'analisi dei rischi locale, che consentono di privilegiare gli interventi sostanziali rispetto a quelli riconducibili ad irregolarità formali. Il tasso di positività delle verifiche in materia di accise registra un andamento crescente negli ultimi anni, passando dal 45,3 % del 2010 al 60,2% del 2015, con un incremento particolarmente pronunciato a partire dal 2012 (48,7%).

FIGURA 4.A.III.3: ANDAMENTO DEL TASSO DI POSITIVITA' DELLA VERIFICHE ACCISE



Dalla seconda metà dell'anno 2014, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli sta ponendo in essere, anche sulla base di informazioni ricevute (*use intelligence only*) da collaterali Strutture estere, una rilevante attività avente ad oggetto flussi di gasolio/oli lubrificanti sottratti alla dovuta imposizione, provenienti dalla UE, immessi verosimilmente in consumo in frode in Italia.

### Settore dei giochi

Nel 2015, nel settore dei giochi, sono stati effettuati 47.468 controlli, a fronte dei 40.000 programmati e con un incremento del 9,8% rispetto al 2014 (43.245).

Per quanto riguarda gli apparecchi da divertimento e intrattenimento, sono stati effettuati 26.572 controlli con un incremento rispetto all'anno precedente del 19,4% (22.249).

Sul totale di oltre 100.000 esercizi presso i quali sono collocati gli apparecchi da divertimento e intrattenimento e l'attività di scommessa, vale a dire i comparti a maggior rischio, la percentuale di quelli sottoposti a verifica rappresenta, quindi, circa il 45%. I controlli in parola hanno consentito di accertare, sotto il profilo amministrativo, 1.443 violazioni, con l'irrogazione di sanzioni per un totale di 16.570.000 euro, sotto il profilo penale, 642 violazioni, da cui è conseguita la denuncia all'Autorità Giudiziaria di 608 soggetti, con il sequestro di esercizi ed apparecchi.

Nell'ambito dei controlli sul divieto di gioco ai minori e quelli sulle scommesse, si è mantenuto un livello in linea con i risultati dell'anno precedente, mentre sono aumentati quelli sul bingo e sul gioco on line, rispettivamente 412 (contro i 327 del 2014) e 262 (contro i 114 del 2014).

La Tabella 4.A.III.9 riporta la composizione delle attività di controllo.

<b>TABELLA 4.A.III.9: CONTROLLI NEL SETTORE DEI GIOCHI</b>	
Tipologia controllo	N. controlli effettuati nel 2015
Controlli su divieto di gioco ai minori	15.453
Controlli su apparecchi	26.572
Controlli su produttori apparecchi	1
Controlli su produttori schede	1
Controlli su scommesse	4.769
Controlli sul Bingo	412
Controlli sul gioco on line	262
Illeciti contestati ai sensi dell'art. 7, comma 9, D.L. n. 158/2012	37

Per quanto concerne l'efficacia delle attività di controllo poste in essere dall'Area Monopoli, relativamente alle somme derivanti dall'accertamento di violazioni tributarie e amministrative, nel 2015 si registra un valore di euro 61.664.440, a fronte di un obiettivo di programma pari a euro 40.000.000. In particolare, l'imposta accertata è stata pari a circa 22,6 milioni di euro, le sanzioni amministrative irrogate pari a circa 19,8 milioni di euro, quelle tributarie a circa 18,8 milioni di euro mentre quelle per violazioni del divieto di gioco ai minori sono state di circa euro 470.000. In merito, si evidenzia che tale risultato deriva dalla predisposizione di un piano di interventi selezionati sulla base di un'analisi dei rischi di settore che si focalizza sull'efficacia di controlli selettivi e mirati, soprattutto con riferimento agli apparecchi da intrattenimento nei confronti dei quali si sono maggiormente concentrate le attività di controllo.

### Prevenzione e controlli in ambito extratributario

L'evolversi delle economie di mercato e la globalizzazione degli scambi e dei relativi flussi di traffico ha condotto il legislatore europeo ad attribuire alla Dogana una competenza di controllo via via più ampia su attività c.d. extra-tributarie, connesse alla tutela della sicurezza e della salute dei cittadini dell'Unione, nonché del mercato interno, realizzata attraverso l'attività di prevenzione e di contrasto alle violazioni di disposizioni non-tributarie.

La contraffazione, la pirateria e il commercio abusivo investono, come noto, sia problematiche di profilo economico che di salute dei cittadini, e le attività condotte dall'Agenzia si riconducono, in buona sostanza, alla necessità, da un lato, di sostenere e tutelare il mercato e i flussi leciti, e, dall'altro, di prevenire i pericoli che derivano dalla commercializzazione di prodotti pericolosi, come pure dall'aumento di canali di finanziamento illeciti ad uso della grande criminalità organizzata.

Le attività di controllo, prevenzione e contrasto condotte dall'Agenzia hanno un valore aggiunto istituzionale connesso alla possibilità di filtro che il "momento doganale" consente, e che è un unicum normativo e procedurale-operativo di notevolissimo rilievo, in termini di controllo del mercato in senso lato.

I risultati gestionali registrati a fine esercizio nei settori della contraffazione, della pirateria e del commercio abusivo, si attestano su valori superiori rispetto a quelli programmati e, nel complesso, confermano un miglioramento qualitativo delle attività di controllo anche rispetto all'anno 2014. Infatti, nell'anno 2015 sono stati sequestrati circa 14,1 milioni di pezzi (+28,0% rispetto al 2014) e circa 20 mila tonnellate di merci (+108,2% rispetto all'anno precedente) per un valore accertato di 238,8 milioni di euro ed un valore stimato di 268,4 milioni di euro.

Per quanto concerne il fenomeno della contraffazione, i dati relativi ai controlli effettuati ed al tasso di positività correlato sono riportati nella Tabella 4.A.III.10.

TABELLA 4.A.III.10: CONTROLLI IN TEMA DI CONTRAFFAZIONE

Tipologia indicatore	2015				2015 vs. 2014			
	Risultato atteso	Consuntivo	Scostamento		2014	2015	Scostamento	
			Assoluto	%			Assoluto	%
Numero dei controlli	***	33.221	***	***	36.710	33.221	-3.489	-9,5%
Tasso di positività	13%	20,98%	8,0%	61,4%	17,80%	20,98%	3,2%	17,9%

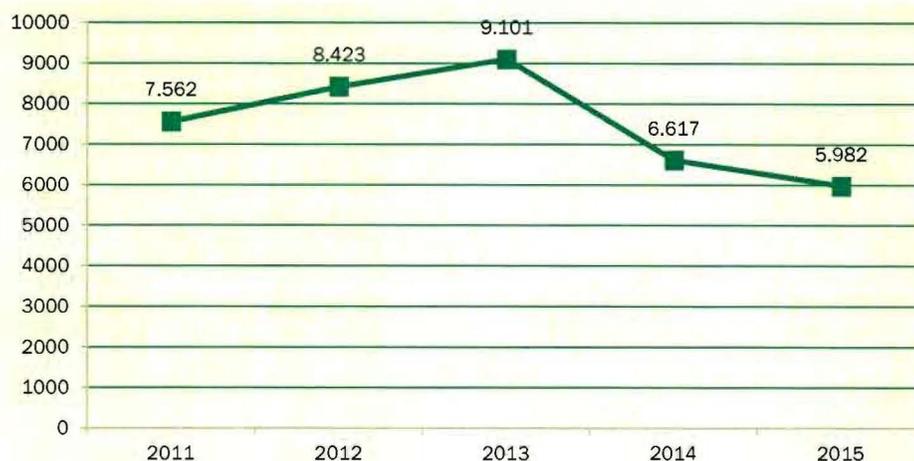
Nella Tabella 4.A.III.11 sono elencati i principali casi di contraffazione.

TABELLA 4.A.III.11: PRINCIPALI CASI DI CONTRAFFAZIONE

Categoria TAXUD	N. pezzi	Valore accertato (euro)
Prodotti alimentari e bevande	26.000	210.000
Prodotti per la cura del corpo	63.588	871.608
Abbigliamento ed accessori	285.824	3.319.630
Calzature e loro parti	54.692	722.855
Accessori personali	205.543	5.588.765
Telefoni cellulari e loro parti	149.739	1.674.111
Apparecchi elettronici ed informatici	359.399	610.650
CD,DVD, cassette, cartucce per giochi	20	400
Giocattoli, giochi e articoli sportivi	363.839	2.904.983
Tabacchi	1.902.745	3.216.568
Medicinali	159.012	408.719
Altre merci	643.970	701.103
<b>Totale contraffazione</b>	<b>4.214.371</b>	<b>20.229.392</b>

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

- Nel settore degli stupefacenti, nel corso dell'anno 2015, si sono registrati sequestri per circa 5.981 kilogrammi e circa 32 mila pezzi (pasticche o similari +366,8% rispetto all'anno precedente). Considerando le quantità in kilogrammi, il 29,3% ha riguardato la cocaina, il 32,1% il khat, il 2,4% l'hashish, il 4,2% l'eroina e il 31,6% la marijuana. L'applicazione dei sistemi di analisi e di intelligence dei dati del commercio internazionale al contrasto del narcotraffico, secondo i modelli già sperimentati negli anni precedenti, ha condotto alla identificazione di *modus operandi* e di filiere aziendali sospettate di agire in traffici internazionali di stupefacenti. La Figura 4.A.III.4 e la Tabella 4.A.III.12 mostrano rispettivamente l'andamento dei sequestri di stupefacenti nel quinquennio 2011-2015 e i dati relativi alle diverse tipologie di stupefacenti sequestrati in termini di quantità, di numerosità di pezzi e di valore monetario.

**FIGURA 4.A.III.4: ANDAMENTO DEI SEQUESTRI DI STUPEFACENTI (IN KG)****TABELLA 4.A.III.12: QUANTITÀ SEQUESTRATE E STIMA DEI VALORI PER TIPOLOGIA DI STUPEFACENTI**

Tipologia di stupefacenti	Quantità e valore stimato					
	Anno 2014			Anno 2015		
	Kg/litri	N. pezzi (pasticche o similari)	Valore stimato (euro)	Kg/Lt	N. pezzi (pasticche o similari)	Valore stimato (euro)
COCAINA	2112,2	46	226.993.717	1.750,9		127.807.545
EROINA	77,8		3.873.432	250,4		14.506.311
HASHISH	51,4	41	466.233	146,0	8	1.416.883
MARIJUANA	3760,9	179	29.427.180	1.888,6	14	14.789.300
ANFETAMINICI	1,0	7	18.146	0,5	136	27.184
PSICOFARMACI	0,0	1.221	5.749	0,0	2.587	13.412
KHAT	471,7		829.781	1.917,7		2.415.444
OPPIO	105,5	1.730	4.760	0,0		0
ALTRE	36,9	3.624	364.229	27,5	29.222	1.674.596
<b>TOTALE soli stupefacenti</b>	<b>6617,3</b>	<b>6.848</b>	<b>261.983.227</b>	<b>5.981,5</b>	<b>31.967</b>	<b>162.650.675</b>
PRECURSORI	0,0	0	0	0,0	0	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>6.617,3</b>	<b>6.848</b>	<b>261.983.227</b>	<b>5.981,5</b>	<b>31.967</b>	<b>162.650.675</b>
Variazione % (2015/2014)				-9,6%	366,8%	-37,9%

- Nell'ambito dell'attività di prevenzione e contrasto al contrabbando di sigarette, nel corso del 2015, sono stati sequestrati per contrabbando circa 4,3 milioni di pacchetti di sigarette (+31,9% rispetto al 2014) e circa 18,8 tonnellate di tabacco sfuso. Sono stati sequestrati, inoltre, circa 5.500 sigari (+102,3% rispetto ai sigari sequestrati nel corso del 2014) e circa 1,8 milioni di pacchetti di sigarette contraffatte.
- In ambito di tutela del settore agroalimentare nazionale, di grande rilievo è la collaborazione istituzionale, ormai consolidata da tempo, tra l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e il Comando carabinieri politiche agricole e alimentari-NAC, con il quale sono tuttora in corso attività congiunte. Inoltre, a supporto della manifestazione EXPO 2015 sono stati definiti protocolli operativi di analisi e di controllo per consentire la scorrevolezza e la contestuale correttezza dei flussi dei prodotti agroalimentari in entrata nel nostro Paese per l'esposizione internazionale di Milano. Per tale

manifestazione l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha approntato, per mezzo delle sue articolazioni centrali e territoriali, standard di intervento mirati, basati su specifiche analisi dei rischi e modelli di controllo, finalizzati alla prevenzione ed alla repressione degli eventuali illeciti commessi in danno della qualità e dell'effettiva origine dei prodotti.

- Per quanto concerne il settore dei traffici illeciti di rifiuti, nel 2015, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sviluppando e rafforzando ulteriormente le attività di *intelligence* già in essere da diversi anni, ha continuato ad analizzare i flussi di polietilene, di metalli, di veicoli usati e parti di veicoli, di cascami tessili e cascami ed avanzi di rame dichiarati in entrata ed uscita dallo Stato, elaborando profili di rischio, selezionando per il controllo, in modo mirato, centinaia di operazioni doganali e rafforzando la collaborazione oltre che con le Autorità cinesi anche con le Autorità nazionali deputate a vario titolo al controllo della regolarità dei traffici di rifiuti. Dal 2014 l'Agenzia, rappresentando parte attiva del Progetto CIVIC - di cui il Corpo forestale dello stato è capofila - ha anche il compito di analizzare le filiere dei rifiuti del comparto agroalimentare e del commercio illegale delle specie in via di estinzione (*Common Intervention on Vulnerability on Chains*), finanziato dall'Unione europea nell'ambito del programma di durata biennale "Prevenzione e lotta contro la criminalità (ISEC)", volto a rafforzare le competenze nel coordinamento delle indagini e nello scambio delle buone prassi nel contrasto ai fenomeni criminosi e ad identificare le vulnerabilità nelle diverse filiere e a proporre soluzioni efficaci per eliminarle. I risultati dell'impegno profuso in tale settore hanno portato nel corso dell'anno al sequestro di circa 5.140 tonnellate di rifiuti (+232,6% rispetto al 2014) per un valore accertato di circa 5,4 milioni di euro. Il 35,4% dei sequestri (in kg) ha riguardato "veicoli, motori e loro parti", il 56,2% altri rifiuti - nello specifico "pastello di piombo", "gomma e pneumatici" (0,7%), carta e cartone (2,3%), metalli (0,8%), ritagli tessili (1,6%), plastica (0,1%) e rifiuti RAEE - rifiuti elettrici ed elettronici (2,8% del totale).
- Relativamente alle attività poste in essere nel settore dei controlli doganali nell'ambito delle sostanze chimiche pericolose si è partecipato alla predisposizione di una *Call for proposals*, aggiudicata poi all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, per lo sviluppo di uno specifico progetto unionale che prevede apposite sessioni formative, a partire dal mese di settembre 2016, a favore dell'Amministrazione sanitaria e doganale turca, nel settore dell'importazione/esportazione di sostanze chimiche pericolose. Inoltre, congiuntamente al Ministero della salute, il 13 novembre 2015 sono stati ufficialmente aperti i lavori per ricondurre nell'ambito dello Sportello unico doganale, di cui al DPCM n. 242/2010, i prodotti e le certificazioni di cui al Reg. n. 1907/2006 del 18 dicembre 2006 - REACH, Reg. n. 1272/2008 del 16 dicembre 2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele e Reg. n. 649/2012 del 4 luglio del 2012 sull'esportazione ed importazione di sostanze chimiche pericolose. Sono stati quindi avviati gli iniziali scambi informativi con il Ministero della salute per la predisposizione dei processi comuni volti alla realizzazione del percorso tecnico-procedurale finalizzato a ricondurre nello sportello unico doganale le misure di controllo collegate ai Regolamenti sopra citati. Sono altresì proseguiti gli incontri con il Consorzio TICASS nell'ambito del Progetto in-REACH, per la definizione e la valutazione delle eventuali future attività rientranti nella Convenzione siglata il 1° dicembre 2014 nell'ambito del progetto in parola, che riguarda la tutela della salute e dell'ambiente attraverso il supporto e l'agevolazione dello scambio di informazioni sui prodotti chimici importati nello spazio doganale europeo.
- Relativamente, poi, al settore dei controlli in materia valutaria, nel corso del 2015, l'Agenzia ha ulteriormente affinato le analisi e le attività di *intelligence* finalizzate al contrasto degli illeciti connessi ai flussi finanziari a rischio. Nell'ambito dell'attività di prevenzione e repressione alle violazioni in materia valutaria è stata assicurata la segnalazione alle strutture territoriali di informazioni relative a soggetti - persone fisiche

considerate a rischio per trasporto transfrontaliero di somme non dichiarate, in quanto riconducibili a filiere aziendali ritenute condizionate da: contrabbando di merce connesso alla importazione in UE di merce cinese sottofatturata, esportazione illecita di rifiuti, sospetti traffici illeciti di prodotti soggetti ad accisa, traffico di stupefacenti.

L'attività di controllo realizzata nel 2015 ha confermato le capacità di contrasto alle frontiere degli illeciti valutari, connessi al trasporto al seguito dei passeggeri internazionali di denaro contante, così come definito dall'articolo 1, Decreto legislativo n. 195/2008. Al riguardo, sono state accertate 5094 violazioni (+6,8% rispetto al 2014) e sono stati riscossi a titolo di oblazione €. 2.582.268 (+6,8% rispetto al 2014). Si segnala, al riguardo, che il ricorso all'istituto dell'oblazione, nell'anno 2015, ha riguardato il 96% circa delle violazioni accertate. Sempre in tale contesto, sono state organizzate operazioni di controllo nazionali congiunte, coinvolgendo gli aeroporti nazionali - sulla base di elementi di intelligence che pongono in correlazione i flussi merceologici a rischio (per contrabbando, contraffazione, traffici di rifiuti, traffici di droga) con i flussi finanziari e valutari sospetti. Tale attività ha portato all'individuazione di circa 200 soggetti sorpresi, al momento dell'uscita dallo Stato, con valuta non dichiarata per circa 3 milioni di euro. Di particolare rilevanza le attività di controllo realizzate presso l'aeroporto di Roma - Fiumicino, dove ha operato una "task force" appositamente costituita. Sono stati, altresì, poste in essere attività di analisi dei dati relativi alle dichiarazioni valutarie presentate negli spazi doganali e alle violazioni valutarie riscontrate dai funzionari doganali presso i valichi terrestri, portuali e aeroportuali nell'esercizio delle prerogative conferite dagli art. 19 e 20 del Testo Unico delle Leggi Doganali (TULD), divenute oggetto di apposite informative inoltrate alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, alla UIF - Unità di informazione finanziaria - Banca d'Italia e alla Agenzia delle entrate, al fine di consentire gli opportuni accertamenti in tema di correttezza delle dichiarazioni reddituali e patrimoniali dei soggetti rinvenuti con elevate somme non dichiarate e a maggiore rischio per evasione/elusione fiscale.

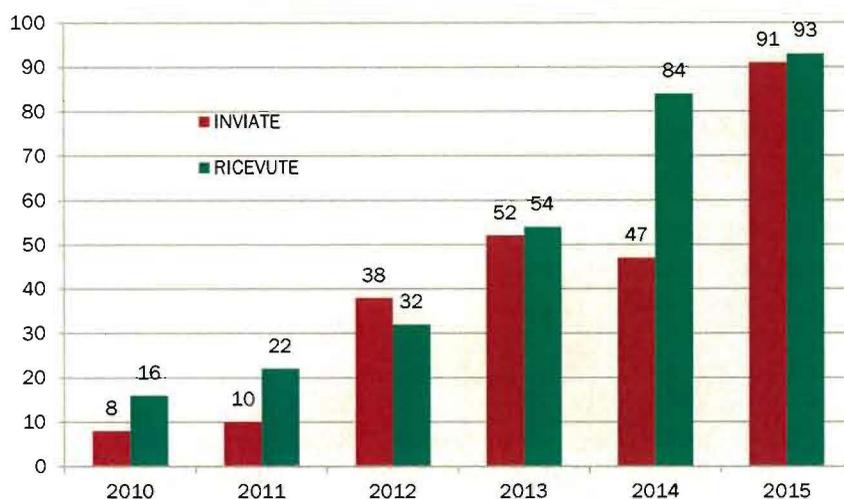
### Attività di prevenzione e contrasto nell'ambito delle collaborazioni internazionali

Per le attività di prevenzione e contrasto sono fondamentali le azioni di scambio di informazione e di collaborazione, sia amministrativa che operativa, consentite da diverse basi giuridiche applicabili tra la Commissione della U.E. (nella sua articolazione specifica, ovvero l'Ufficio europeo di lotta alla frode, OLAF), Stati membri e Stati terzi partner della U.E.: tra Stati membri della U.E., in particolare, il Reg. (CE) n. 515/1997 e la c.d. "Convenzione di Napoli II" - basata sull'articolo K3 del Trattato dell'Unione europea, relativa alla mutua assistenza ed alla cooperazione tra le Amministrazioni doganali, ratificata in Italia con Legge 30 dicembre 2008 n. 217, che consente azioni di collaborazione integrata, anche di carattere operativo, tra Autorità doganali e Autorità giudiziarie), e tra Stati membri della U.E. e Stati terzi, i singoli Accordi e Protocolli di mutua assistenza).

Le attività di mutua assistenza inquadrate ai sensi della Convenzione di Napoli II risultano in costante aumento, confermando l'andamento degli anni scorsi; in particolare giova evidenziare la complessità e la varietà delle trattazioni, sia attive che passive, e l'attività di verifica e operativa che ne scaturisce. Tale strumento continua a rivelarsi particolarmente flessibile e idoneo alla prevenzione e al contrasto delle fattispecie di violazione perpetrate nel contesto di forme di criminalità organizzata transnazionale, purtroppo sempre più frequentemente riscontrate.

Nella figura 4.A.III.5 è possibile rilevare il progressivo incremento dell'utilizzo dello strumento della Convenzione di Napoli II.

FIGURA 4.A.III.5: ATTIVITÀ DI MUTUA ASSISTENZA AI SENSI DELLA CONVENZIONE DI NAPOLI II



Le richieste trattate hanno riguardato principalmente, nell'ordine, i prodotti viaggianti in sospensione di accisa (prodotti alcolici e sigarette/tabacchi), le accise non armonizzate (in maggioranza oli lubrificanti), il riciclaggio di denaro, la droga, il contrabbando e in minor misura merci vietate/pericolose e contraffatte.

Il progressivo aumento delle comunicazioni AM pervenute dall'Olaf nel periodo 2011-2014 ha subito un lieve calo nel 2015, ove si sono registrate 27 AM a fronte delle 39 del 2014. Tuttavia, è pienamente confermato un trend di generale, maggiore complessità delle fattispecie e delle trattazioni, anche rispetto ai seguiti delle AM pregresse, di fatto riconducibili alla sempre maggiore complessità degli scambi e delle caratteristiche di violazione.

Impegno rilevante è rappresentato anche dalla gestione e dall'analisi dei RIF (*Risk Information Form*) utilizzati per lo scambio di informazioni tra gli Stati Membri e con la Commissione sia nell'ambito del sistema di gestione dei rischi sicurezza che per quanto riguarda le risultanze dei controlli di natura prettamente doganale. A tale riguardo, è stata rafforzata l'attività di profilazione e di *feedback* sulla base delle informazioni provenienti dai Paesi membri. Ottimi risultati sono stati infatti ottenuti dalla condivisione immediata di dati su spedizioni a rischio, che ha portato al sequestro rilevante di droga e merce contraffatta, nonché dalla trasposizione nel Circuito Doganale di Controllo (CDC) delle informazioni di rischio, comunicate dalla Commissione o da altri Stati membri, inerenti flussi di merce che interessano anche le dogane italiane.

#### IV) L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA

In linea di continuità con la precedente annualità, anche per il 2015 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.

Sotto il primo profilo, il Corpo sviluppa investigazioni estese a tutti i reati fiscali, economici e finanziari, procedendo ad interessare sistematicamente l'Autorità giudiziaria, con proposte di sequestro per equivalente, finalizzate alla successiva confisca dei beni nella disponibilità dei

responsabili dei più gravi reati tributari, allo scopo di assicurare un effettivo recupero delle risorse indebitamente sottratte all'Erario.

Sotto il secondo profilo, il Corpo esercita un complesso di poteri di natura amministrativa, previsti dalle disposizioni in materia di accertamento dell'imposte sui redditi e dell'IVA, che consentono ai militari di svolgere accessi, ispezioni e verifiche presso i soggetti che esercitano attività d'impresa, i professionisti e gli Enti non commerciali, di invitare i contribuenti a fornire dati e notizie, di inoltrare questionari, di chiedere informazioni alle Amministrazioni dello Stato e agli Enti pubblici non economici, nonché di svolgere indagini finanziarie, che consentono di ricostruire l'entità dei flussi di denaro, titoli e strumenti finanziari ricollegabili all'attività economica effettivamente svolta.

### L'attività di prevenzione

La programmazione operativa del Corpo per il 2015 è stata complessivamente preordinata a dare attuazione agli indirizzi di politica economica, finanziaria e fiscale del Governo, delineati, oltre che nell'Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche e nella Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione, anche nel Documento di economia e finanza per il 2015 e nelle leggi 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015) e 11 marzo 2014, n. 23, recante la delega per la riforma fiscale, nonché nei relativi provvedimenti d'attuazione.

Nel loro insieme, tali provvedimenti sono stati principalmente rivolti a rafforzare la fase della prevenzione, a garantire la semplificazione degli obblighi contabili e dichiarativi dei contribuenti in un quadro di reciproca e leale collaborazione con l'Amministrazione finanziaria ed il potenziamento dei controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria.

In linea con tale impostazione generale, con particolare riferimento alla fase della prevenzione, sono state diramate opportune direttive per i Reparti operativi, in tema di *voluntary disclosure* (Legge 15 dicembre 2014, n. 186) e comunicazioni tra cittadini ed *Amministrazione fiscale*, (art. 1, commi da 634 a 636 Legge n. 190/2014, con conseguente revisione dell'istituto del ravvedimento operoso di cui all'art. 13 del Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472. ) allo scopo di incentivare la *compliance* fiscale dei contribuenti orientando, al contempo, gli interventi verso i soggetti connotati da più elevato profilo di rischio fiscale ed economico-finanziario.

Ulteriori direttive operative sono state poi emanate in materia di:

- regime opzionale della trasmissione telematica delle operazioni IVA;
- codificazione del divieto di abuso del diritto, modifica della disciplina del raddoppio dei termini per l'accertamento e nuovo istituto dell'adempimento collaborativo;
- misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese;
- revisione del sistema sanzionatorio penale e amministrativo tributario;
- riforma degli interpelli e del contenzioso tributario, riorganizzazione generale delle Agenzie fiscali semplificazione e razionalizzazione della riscossione e introduzione di sistemi di monitoraggio dell'evasione;
- attuazione della Legge 10 dicembre 2014, n. 183, recante "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro".

In tale contesto, le direttive impartite si sono poste quale principale obiettivo quello di non ostacolare in alcun modo l'adesione ai nuovi istituti messi a disposizione del contribuente, nell'ottica di agevolare l'affermazione del rinnovato spirito di cooperazione con il fisco e di assicurare l'indispensabile unitarietà d'azione dell'Amministrazione finanziaria nel suo complesso, anche al fine di evitare duplicazioni di interventi nei riguardi del medesimo contribuente e, conseguentemente, orientare le risorse operative verso il contrasto alle condotte evasive più gravi e alle frodi.

## L'attività di contrasto

In questo rinnovato quadro d'assieme, la strategia operativa per il contrasto all'evasione fiscale, alle frodi e all'economia sommersa attuata dalla Guardia di Finanza per il 2015, si è basata sull'esecuzione di controlli e verifiche fiscali svolti nel quadro di Piani Operativi, nonché sullo svolgimento di indagini di polizia giudiziaria.

In tale prospettiva, le linee d'azione del Corpo sono state finalizzate a:

- mirare gli obiettivi ispettivi su contribuenti connotati dai più elevati profili di evasione e frode, individuati attraverso un processo di selezione basato sul ricorso all'utilizzo delle oltre 40 banche dati, integrato dalle risultanze emerse dall'attività di:
  - a) analisi di rischio, intesa quale esame ragionato e critico delle informazioni contenute nell'Anagrafe tributaria e negli altri *data base* in uso, incrociate fra loro per cogliere le relazioni fra soggetti, società, disponibilità patrimoniali e flussi finanziari;
  - b) *intelligence*, che consiste in un più ampio processo di ricerca, raccolta ed elaborazione di informazioni indicative di fenomeni di illegalità economico-finanziaria;
  - c) controllo economico del territorio, finalizzato all'acquisizione di evidenze utili per approfondimenti e investigazioni, anche nelle fasi precedenti l'accertamento dei tributi.
- garantire una costante e diffusa aggressione dei patrimoni dei responsabili dei reati tributari, con il sistematico interessamento dell'Autorità Giudiziaria, al fine di aumentare i sequestri di beni, anche nella forma "per equivalente", in funzione della confisca obbligatoria dei valori corrispondenti alle imposte evase.

Anche nel 2015, è stata avviata una collaborazione con la Direzione Centrale Accertamento dell'Agenzia delle entrate in tema di coordinamento tecnico-operativo prima della formulazione di rilievi nei casi connotati da incertezza normativa. Nella decorsa annualità, sono state attivate 18 procedure di coordinamento, in relazione alle quali sono state concluse attività ispettive con la constatazione di circa 8 miliardi di euro di redditi non dichiarati ai fini imposte sui redditi, base imponibile IRAP non dichiarata per 2,1 miliardi di euro e I.V.A. evasa per oltre 21 milioni di euro.

La Guardia di Finanza ha dato attuazione, per il 2015, alle linee di indirizzo tracciate dal Ministro dell'economia e delle finanze nella citata Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, che ha previsto la realizzazione di 18 Piani operativi, mediante l'esecuzione di verifiche e controlli nei diversi settori impositivi - comprese le accise, i tributi doganali e la fiscalità dei giochi - nonché interventi e indagini di polizia giudiziaria nei confronti delle diverse categorie di contribuenti e dei fenomeni evasivi più diffusi e pericolosi.

I Piani operativi:

- costituiscono un insieme organizzato di azioni rivolte ad un preciso scopo predeterminato a livello centrale per quanto riguarda gli aspetti essenziali quali le finalità strategiche, ma la cui esecuzione è affidata alla responsabilità e autonomia dei Centri di responsabilità di 2° livello;
- sono basati sulla combinata esecuzione di attività investigative, mediante il ricorso agli incisivi strumenti d'indagine del codice di procedura penale su delega dell'Autorità giudiziaria, in linea con le qualifiche di polizia giudiziaria a competenza generale proprie del Corpo e di interventi ispettivi autonomi, svolti in base ai poteri di polizia economico-finanziaria, tributaria, valutaria e amministrativa demandati alla Guardia di Finanza.

Per 9 Piani operativi<sup>52</sup> sono stati stabiliti *indicatori di attuazione di carattere predeterminato*, consistenti in un numero di verifiche, controlli o controlli strumentali da eseguire

Al 31 dicembre 2015, gli obiettivi sono risultati ampiamente conseguiti, dal momento che è stata data completa attuazione ai 18 Piani operativi citati mediante l'esecuzione di:

- 85.373 verifiche e controlli fiscali nei confronti di soggetti preventivamente selezionati.
- 19.858 indagini di polizia giudiziaria a contrasto dei reati tributari di cui al Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, di quelli in materia di gioco e scommesse, accise e lavoro sommerso, nonché del reato di contrabbando.

Le peculiari metodologie ispettive della Guardia di Finanza hanno consentito di raggiungere sempre più importanti risultati operativi a contrasto delle frodi e dell'evasione fiscale, anche di tipo ultra-nazionale. Gli incrementi registrati rispetto al 2014 sono pari a +30% in tema di lotta all'evasione fiscale internazionale in termini di utili lordi (vale a dire, prima dell'eventuale deduzione di costi certi e precisi) sottratti a tassazione, a +8% di evasori totali scoperti, nonché a +10% di IVA evasa scoperta in attività antifrode.

<b>TABELLA 4.A.IV.1: LOTTA ALL'EVASIONE – RISULTATI COMPLESSIVI(*) 2015</b>	
Base Imponibile Lorda proposta per il recupero a tassazione (Ricavi/compensi non dichiarati e costi/spese non deducibili)	61.119
Base Imponibile Netta proposta per il recupero a tassazione (Ricavi/compensi non dichiarati e costi/spese non deducibili, al netto dei costi certi e precisi)	37.743
Stima imposte dirette evase a seguito di verifiche e controlli	8.801
Stima IRAP evasa a seguito di verifiche e controlli (aliquota media 3,5%)	1.103
IVA evasa	4.94
Basi imponibili IRAP	31.538
(*) importi espressi in milioni di euro	

Nella Tabella 4.A.IV.2 è indicato il numero di verifiche e controlli conclusi, distinti per fasce di volume d'affari/ricavi/compensi in cui vengono suddivisi i contribuenti, eseguiti dai Reparti del Corpo nella scorsa annualità, e i risultati rispettivamente conseguiti nel settore delle imposte dirette, dell'IVA e dell'IRAP.

<b>TABELLA 4.A.IV.2: VERIFICHE E CONTROLLI CONCLUSI</b>				
FASCIA DI VOLUME D'AFFARI/RICAVI/COMPENSI	VERIFICHE E CONTROLLI CONCLUSI	BASE IMPONIBILE LORDA(*)	IVA EVASA (*)	BASI IMPONIBILI IRAP(*)
1ª (da 0 a 5.164.568 euro)	77.897	14.062	2.295	15.241
2ª (da 5.164.569 a 100.000.000 euro)	6.774	18.421	2.045	10.547
3ª (oltre 100.000.000 euro)	702	28.636	600	5.75
TOTALE	85.373	61.119	4.94	31.538
(*) importi espressi in milioni di euro				

Con specifico riferimento alle analisi di rischio e alle campagne progettuali realizzate dalla Componente speciale del Corpo, l'integrazione tra Reparti speciali e territoriali ha consentito

<sup>52</sup> "Imprese di minori dimensioni", "Imprese di medie dimensioni", "Imprese di rilevanti dimensioni", "Lavoratori autonomi", "Controlli ai fini delle imposte dirette, dell'Iva e di altri tributi", "Frodi nel settore delle accise e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi", "Frodi IVA", "Controllo economico del territorio" e "Riscossione". Gli altri Piani Operativi, per l'esecuzione dei quali è stato previsto un vincolo di destinazione di risorse, sono: "Evasione immobiliare", "Fiscalità internazionale", "Sommerso d'azienda", "Sommerso da lavoro", "Giochi e scommesse illegali", "Frodi doganali", "Enti no-profit", "Imprese in perdita sistemica" e "Indebite compensazioni dei crediti d'imposta".

nel corso del 2015 di sviluppare 4 filoni di indagine con oltre 680 interventi ispettivi, che hanno portato finora alla verbalizzazione di oltre 500 milioni di euro di elementi di reddito non dichiarati o costi non deducibili e più di 80 milioni di euro di IVA evasa, principalmente nei settori delle frodi all'IVA, dell'evasione fiscale nelle compravendite immobiliari, dei professionisti e di rilievo internazionale.

Alle attività sopra indicate si sono aggiunti gli oltre 500.000 interventi condotti in materia di controlli strumentali, trasporto merci su strada, nel settore della circolazione dei prodotti sottoposti ad accise, nonché in materia di indici di capacità contributiva, riepilogati nella Tabella 4.A.IV.3 che segue.

TABELLA 4.A.IV.3: CONTROLLI STRUMENTALI - ESEGUITO 2015	
Controlli complessivi eseguiti	514.308
di cui:	
- in materia di scontrini e ricevute fiscali	383.219
- sul trasporto delle merci	107.113
. di cui sulla circolazione dei prodotti sottoposti ad accise	20.419
- su indici di capacità contributiva	23.976

Nel solo 2015, il valore dei beni immobili, delle azioni, delle quote societarie e delle disponibilità finanziarie sequestrati ammonta a circa 1,1 miliardi di euro.

Il prospetto riepilogativo (Tabella 4.A.IV.4) riporta i dati delle proposte avanzate e dei sequestri eseguiti nel 2015.

TABELLA 4.A.IV.4: SEQUESTRI PATRIMONIALI PER REATI FISCALI - ESEGUITO 2015 (VALORE ASSOLUTO)	
Valori sequestrati (€)	1.130.392.172
Valori proposte di sequestro (€)	4.400.205.745

Infine, nella decorsa annualità: sono pervenute 3.902 comunicazioni di adesione ai processi verbali di constatazione, ai sensi dell'art. 5-bis del Decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, redatti dalla Guardia di Finanza all'esito di verifiche e controlli, contenenti rilievi di carattere sostanziale in materia di imposte sui redditi per oltre circa 3,1 miliardi di euro ed IVA dovuta e non versata per quasi 112 milioni di euro.

Al riguardo, si ricorda che la Legge n. 190/2014, che consente ora di regolarizzare gli errori e le omissioni anche dopo l'avvio di accessi, ispezioni o verifiche mediante il nuovo ravvedimento operoso, ha soppresso, dal 1° gennaio 2016, anche l'adesione ai verbali di constatazione. In proposito, nel 2015 i Reparti hanno concluso 633 verifiche e controlli nei confronti di contribuenti che hanno presentato la dichiarazione integrativa ed effettuato il conseguente versamento, avvalendosi del ravvedimento operoso "allargato" nel corso degli interventi svolti, versando complessivamente circa 30 milioni di euro. Dei 633 interventi, 245 sono stati oggetto di ravvedimento totale, ossia per tutte le violazioni che hanno costituito l'oggetto dell'attività ispettiva, mentre i rimanenti 388 hanno interessato solo alcuni rilievi.

Nel corso dei controlli sul rilascio degli scontrini e delle ricevute fiscali sono stati riscontrati 113.251 casi di mancata emissione del documento fiscale, pari al 30% dei controlli complessivamente eseguiti.

Nel 2015 i Reparti del Corpo, in attuazione del Piano operativo "Riscossione", predisposto a seguito del rinnovato accordo di collaborazione con Equitalia S.p.a., hanno eseguito 439 interventi di assistenza a pignoramenti e accertamenti patrimoniali congiunti con i funzionari

della riscossione presso le imprese ed i lavoratori autonomi iscritti a ruolo per i debiti di maggior consistenza (superiori a 100.000 euro), al fine di ricostruire e recuperare le somme dovute, evitando sul nascere possibili manovre distrattive o tentativi di occultamento.

Gli interventi svolti nella decorsa annualità in collaborazione con la Guardia di Finanza hanno consentito alla citata società di riscossione di attivare azioni di recupero conclusesi con il pignoramento di beni in possesso di soggetti iscritti a ruolo, per un valore complessivo di circa 30 milioni di euro e la riscossione di 14,6 milioni di euro.

Con riferimento alle indagini di polizia giudiziaria svolte dalla Guardia di Finanza, nel 2015 sono pervenute ai Reparti del Corpo dalle competenti Procure della Repubblica, nel complesso 23.009 deleghe d'indagine a contrasto dei reati tributari di cui al Decreto legislativo n. 74/2000, di quelli in materia di gioco e scommesse, accise e lavoro sommerso, nonché del reato di contrabbando.

Nel corso del 2015 sono stati complessivamente denunciati 13.665 soggetti e accertati 14.663 reati tributari, di cui il 54% riguarda gli illeciti più gravi di emissione di fatture per operazioni inesistenti e dichiarazione fraudolenta, occultamento di documentazione contabile e indebita compensazione, come risulta dalla Tabella 4.A.IV.5.

<b>TABELLA 4.A.IV.5: REATI FISCALI 2015</b>	
Soggetti denunciati (n.)	13.665
- di cui in stato di arresto (n.)	104
Reati accertati (n.)	14.663
- Emissione fatture per operazioni inesistenti	2.173
- Dichiarazione fraudolenta (art. 2 e 3 D.Lgs. n. 74/2000)	3.617
- Dichiarazione infedele	1.986
- Omessa dichiarazione	3.743
- Occultamento/distruzione di documenti contabili	1.890
- Omesso versamento di ritenute certificate	275
- Omesso versamento IVA	507
- Indebita compensazione	214
- sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte	228

Inoltre, particolare importanza, nell'azione della Guardia di Finanza, assume l'utilizzo ai fini fiscali degli elementi acquisiti dell'ambito dell'approfondimento delle Segnalazioni per Operazioni Sospette antiriciclaggio, nonché dei risultati dei controlli in materia di circolazione transfrontaliera di capitali.

Nella Tabella 4.A.IV.6 sono riportate le attività ispettive svolte nel biennio 2014-2015 sulla base di queste risultanze.

<b>TABELLA 4.A.IV.6: VERIFICHE E CONTROLLI - BIENNIO 2014-2015</b>			
Sviluppo segnalazioni di operazioni sospette	N. interventi	Base imponibile lorda	IVA evasa
2014	260	€ 409.102.790	€ 67.850.281
2015	259	€ 565.949.591	€ 95.768.644
Controlli transfrontalieri di valuta	N. interventi	Base imponibile lorda	IVA evasa
2014	87	€ 67.373.740	€ 3.327.066
2015	61	€ 10.628.645	€ 13.503

Da ultimo, va segnalata la sempre maggiore applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale ai sensi della normativa antimafia di prevenzione (Decreto legislativo n. 159/2011) e penale (art. 12-sexies Legge n. 356/1992), nei riguardi dei c.d. "soggetti fiscalmente pericolosi", intendendosi per tali coloro che per condotta e tenore di vita, debba ritenersi che

vivono abitualmente con i proventi di attività delittuose di natura economico-finanziaria, ivi comprese quelle di natura fiscale.

In tale ambito, nel corso del 2015, sono stati svolti 235 accertamenti patrimoniali nei confronti di 354 soggetti, che hanno consentito di avanzare proposte di sequestro di beni per quasi 500 milioni di euro e sottoporre a sequestro e confisca patrimoni per un valore, rispettivamente, di oltre 400 milioni di euro e 37 milioni di euro.

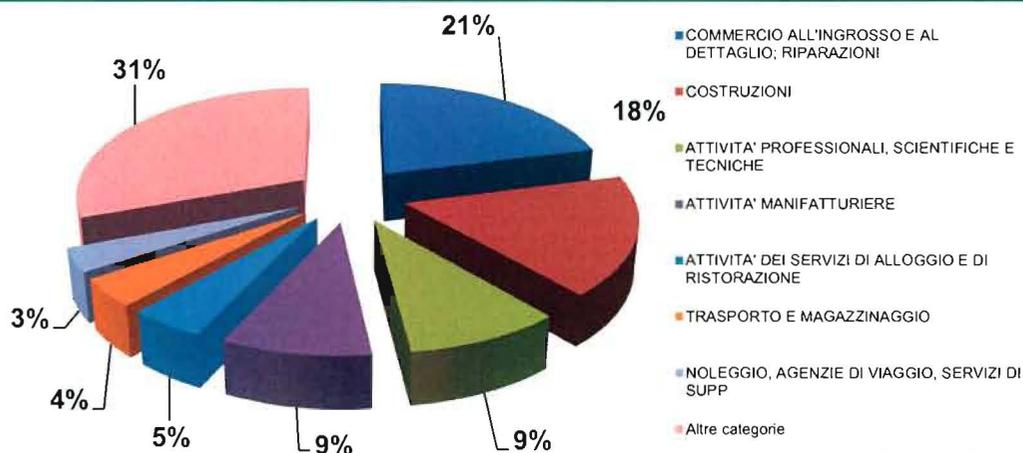
### Il Piano operativo "Sommerso d'azienda"

Il Piano operativo "Sommerso d'azienda" è stato finalizzato a contrastare il fenomeno dell'evasione totale posto in essere dai soggetti che, pur esercitando attività economiche e professionali, omettono la presentazione delle prescritte dichiarazioni, mediante l'esecuzione di verifiche e controlli, calibrati in considerazione delle risorse disponibili e delle fenomenologie illecite individuate sulla base di attività di intelligence, analisi di rischio e controllo economico del territorio, nonché di indagini di polizia giudiziaria. Il riepilogo dei risultati conseguiti è riportato nella Tabella 4.A.IV.7.

TABELLA 4.A.IV.7: LOTTA AL SOMMERSO D'AZIENDA 2015	
Evasori totali	8.485
- di cui responsabili di reati	3.743
Base Imponibile Lorda proposta per il recupero a tassazione (Ricavi/compensi non dichiarati e Costi non deducibili) (*)	40.220
Base Imponibile Netta proposta per il recupero a tassazione (Ricavi/compensi non dichiarati e Costi non deducibili) (*)	17.131
IVA evasa (*)	2.173
(*) Importi espressi in milioni di euro	

In questo contesto, l'attività dei Reparti viene sviluppata principalmente mediante l'esecuzione di verifiche fiscali, spesso integrate con i dati acquisiti mediante il ricorso alle indagini finanziarie che si confermano uno strumento incisivo per la verifica degli adempimenti tributari, poiché permettono di ricostruire l'entità dei flussi di denaro, titoli e strumenti finanziari ricollegabili all'attività economica effettivamente svolta.

FIGURA 4.A.IV.1: PRESENZA DI EVASORI TOTALI PER SETTORE ECONOMICO



Nella figura 4.A.IV.1 è riportata la composizione dei settori economici più incisi dalla presenza di evasori totali nel 2015 (Figura 4.A.IV.1). La maggior parte degli 8.485 evasori totali,

pari a 8.225, è stata scoperta nelle verifiche e nei controlli riguardanti la “prima fascia” di volume d'affari/ricavi/compensi (compresa fra 0 e 5.164.568 euro), mentre relativamente alla “seconda” (da 5.164.569 a 100.000.000 euro) e alla “terza fascia” (oltre 100.000.000 euro) gli evasori totali scoperti nel 2015 sono pari, rispettivamente, a 239 e a 21.

Inoltre, fra gli 8.485 evasori totali scoperti, 3.743 (pari al 27,39% del numero complessivo) sono stati denunciati all'Autorità giudiziaria per responsabilità penali, in quanto hanno evaso le imposte in misura almeno superiore a 30.000 euro.

In tale contesto, si evidenzia che delle 19.800 indagini di polizia giudiziaria concluse nel corso del 2015, 2.819 hanno riguardato fenomeni di sommerso d'azienda, pari al 14,23% circa.

## Il Piano operativo “Sommerso di lavoro”

Il Piano operativo “Sommerso di lavoro” si è posto l'obiettivo di prevenire e contrastare il fenomeno del lavoro nero e irregolare e di tutte le manifestazioni d'illegalità connesse, quali l'evasione contributiva e le frodi in danno del sistema previdenziale. Nella Tabella 4.A.IV.8 sono riepilogati i risultati relativi all'attività di contrasto al lavoro sommerso condotta dalla Guardia di Finanza nel 2015.

TABELLA 4.A.IV.8: LOTTA AL LAVORO SOMMERSO 2015	
Lavoratori “in nero” scoperti (n.)	11.290
Lavoratori irregolari scoperti (n.)	12.428
Datori di lavoro verbalizzati per l'utilizzo di manodopera irregolare e “in nero” (n.)	5.184

## Il Piano operativo “Frodi IVA

Per il 2015 è stato previsto un apposito Piano operativo a contrasto delle frodi all'I.V.A., con l'obiettivo di prevenire e reprimere le frodi fiscali connesse all'emissione e all'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo, con particolare riguardo ai fenomeni di frode cosiddette “carosello”, relative al regime intracomunitario di applicazione del tributo. L' IVA evasa scoperta dai Reparti a seguito delle investigazioni svolte lo scorso anno ammonta nel complesso a 2 miliardi di euro, pari al 40,22% di tutta l'evasione d'IVA constatata dal Corpo nel 2015, a testimonianza della forte incidenza di tale genere di frodi sul gettito dell'imposta sul valore aggiunto sottratto all'erario.

Nel 2015, sono stati complessivamente eseguiti 2.509 controlli nei confronti di operatori che hanno fatto richiesta dell'attribuzione della partita IVA, al fine di riscontrare la sussistenza dell'effettivo avvio dell'impresa o della professione. Nel 13% dei casi sono state riscontrate irregolarità, che sono state segnalate all'Agenzia delle entrate per la chiusura d'ufficio della partita IVA.

## Il Piano operativo “Fiscalità internazionale”

Gli interventi dei Reparti si sono concentrati verso quei fenomeni più gravi e pericolosi, quali l'illecito trasferimento di capitali all'estero, l'esterovestizione della residenza di persone fisiche e società, l'irregolare applicazione della disciplina sui prezzi di trasferimento, la costituzione in Italia di stabili organizzazioni occulte di imprese estere, i rapporti con operatori economici ubicati in Paesi a fiscalità privilegiata, nonché l'utilizzo strumentale di *trust* e altri schermi societari o strumenti negoziali per finalità evasive o elusive.

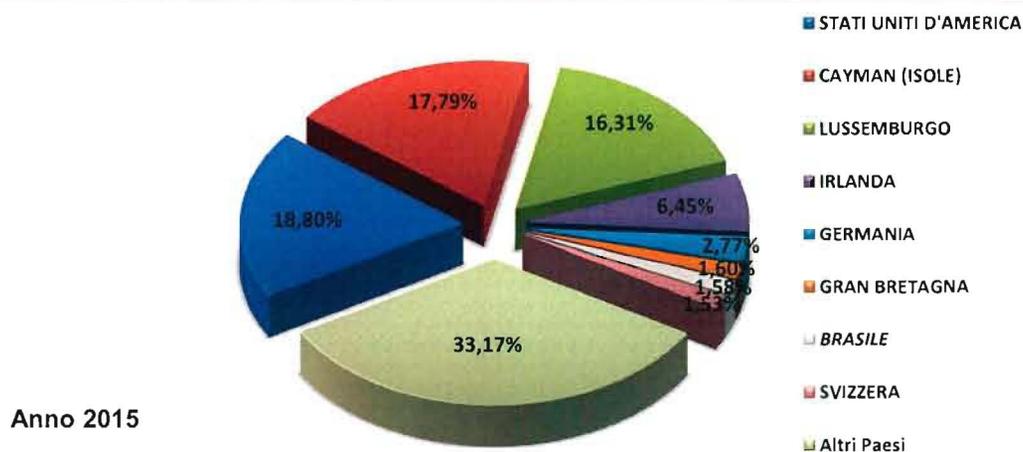
Particolare importanza ai fini della selezione degli obiettivi operativi e della ricostruzione dei flussi finanziari verso l'estero assumono, inoltre, le informazioni acquisite mediante i canali della mutua assistenza amministrativa internazionale in campo fiscale e tramite la rete degli esperti del Corpo, distaccati presso le rappresentanze diplomatiche e le ambasciate dei principali Paesi e Organismi internazionali.

Nella Tabella 4.A.IV.9, i risultati conseguiti nella decorsa annualità nell'ambito del Piano Operativo "Fiscalità internazionale".

TABELLA 4.A.IV.9: EVASIONE/ELUSIONE INTERNAZIONALE (PRINCIPALI FENOMENI) - ESEGUITO 2015		
	Valore assoluto	Δ % 2015/2014
Numero interventi	444	6,47%
Base Imponibile Lorda proposta per il recupero a tassazione <i>(Ricavi/compensi non dichiarati e Costi non deducibili)</i>	30.797.436.997	29,94%
<b>Principali fenomeni evasivi/elusivi internazionali</b>	<b>Base imponibile</b>	<b>Δ % 2015/2014</b>
- Fittizia residenza estera di persone fisiche/società	21.158.034.363	92,11%
- Stabili organizzazioni non dichiarate in Italia di società estere	6.689.778.709	-11,42%
- <i>Transfer pricing</i>	2.195.581.995	146,56%
- Altre manovre evasive/elusive	754.041.930	-82,23%

I dati riportati evidenziano che l'incidenza dei fenomeni illeciti di portata transnazionale rispetto all'evasione complessiva scoperta nel settore delle imposte sui redditi, è pari al 50,41%. La mappatura dei Paesi in cui sono concentrati i principali casi di evasione fiscale internazionale scoperti dalla Guardia di Finanza nel 2015, prendendo in considerazione l'ammontare della base imponibile lorda scoperta, è quella riepilogata nella Figura 4.A.IV.2.

FIGURA 4.A.IV.2: EVASIONE INTERNAZIONALE



**TABELLA 4.A.IV.10: FISCALITA' INTERNAZIONALE**

Principali Paesi esteri coinvolti	Base imponibile segnalata	Incidenza percentuale
STATI UNITI D'AMERICA	5.791.310.793	18,80%
CAYMAN (ISOLE)	5.478.594.272	17,79%
LUSSEMBURGO	5.024.409.305	16,31%
IRLANDA	1.985.036.167	6,45%
GERMANIA	851.962.529	2,77%
GRAN BRETAGNA	494.221.432	1,60%
BRASILE	486.352.670	1,58%
SVIZZERA	470.094.958	1,53%
<i>Altri Paesi</i>	<i>10.215.454.871</i>	<i>33,17%</i>
<b>Totale nazionale</b>	<b>30.797.436.997</b>	

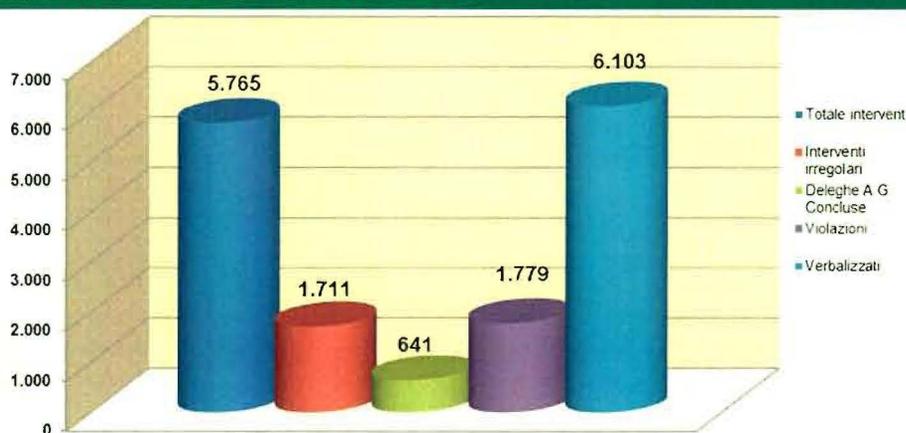
### Il Piano operativo "Giochi e scommesse illegali"

Nell'attività di contrasto all'illegalità nel campo dei giochi e delle scommesse, anche on line, lo scorso anno sono stati complessivamente eseguiti 5.765 interventi, di cui 1.711 irregolari, riscontrando 1.779 violazioni, che hanno consentito di verbalizzare 6.103 soggetti. Sono state altresì concluse 641 deleghe d'indagine pervenute dalla Autorità giudiziaria, come emerge dalla Figura 4.A.IV.3.

A seguito di tali attività ispettive sono stati sottoposti a sequestro 576 apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento irregolari, nonché 1.224 punti clandestini di raccolta scommesse.

Particolare attenzione è stata rivolta, altresì, al fenomeno della diffusione dei Centri di trasmissione dati (C.T.D.), canale privilegiato utilizzato dagli allibratori esteri sprovvisti di concessione statale e di licenza di Pubblica sicurezza, per la promozione della raccolta in Italia di scommesse.

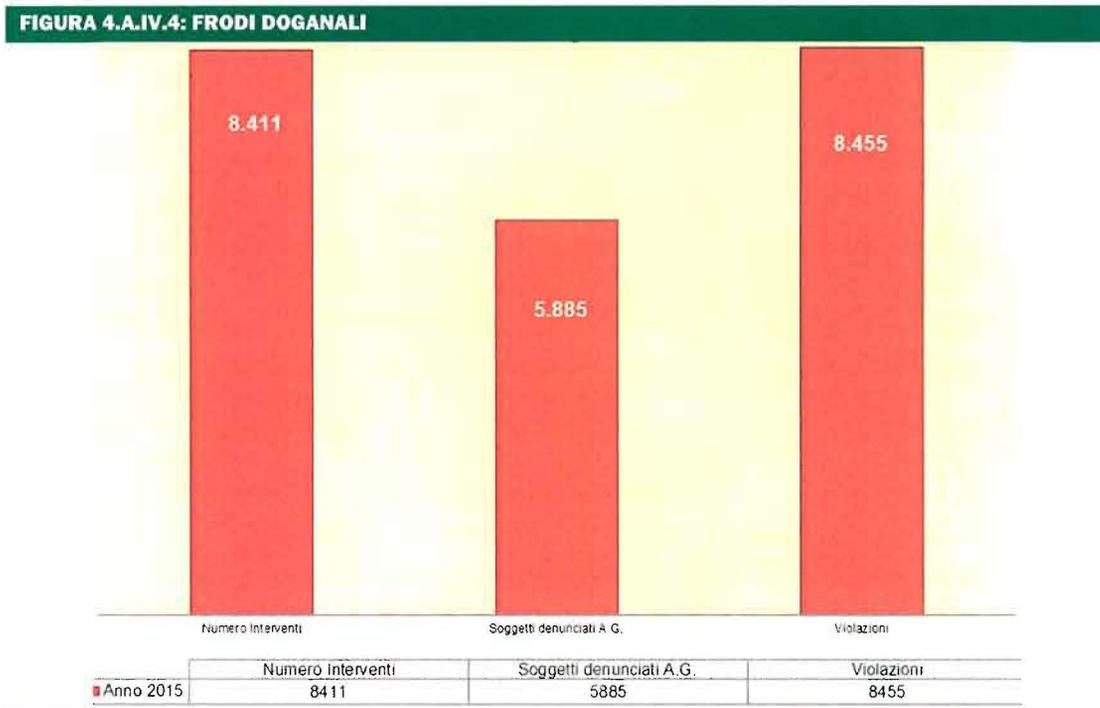
In relazione a tale fenomeno, va ricordato che la citata Legge n. 190/2014 ha introdotto una procedura di emersione per gli operatori che offrono scommesse per conto di bookmaker esteri privi di concessione, che, dai dati in possesso dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ha riguardato circa 2.200 soggetti.

**FIGURA 4.A.IV.3: GIOCHI E SCOMMESSE ILLEGALI**

### Il Piano operativo “Frodi doganali”

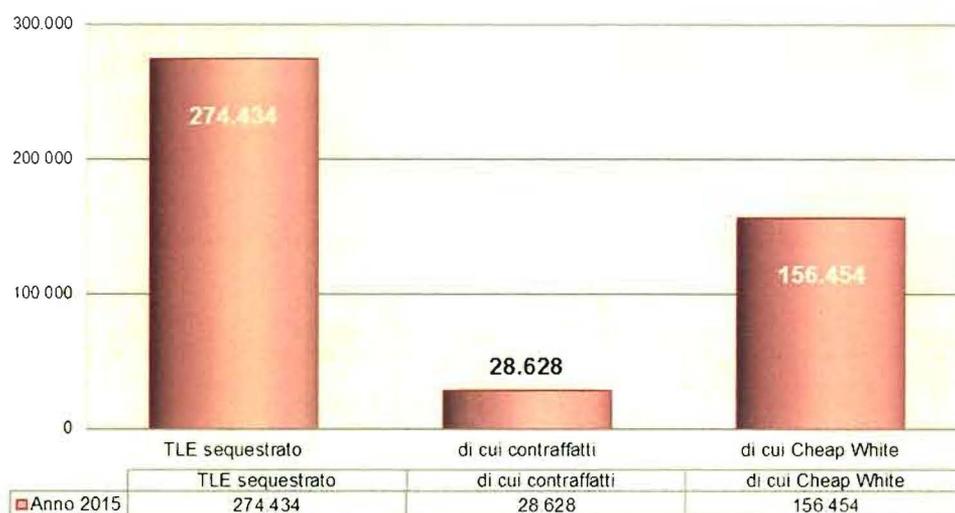
Il Piano operativo in argomento mira ad assicurare un’adeguata presenza ispettiva nell’azione di contrasto agli illeciti doganali, con particolare riferimento alle “frodi doganali” connesse a fenomeni di sotto fatturazione all’importazione, alle mendaci dichiarazioni d’origine delle merci importate volte a eludere i dazi c.d. antidumping, nonché al contrabbando in tutte le sue forme, compresa quella dei tabacchi lavorati, anche contraffatti, e delle *cheap white*.

Nel settore delle frodi doganali, nel corso del 2015, il Corpo ha eseguito 8.411 interventi, con la denuncia all’Autorità giudiziaria di 5.885 soggetti, riscontrando 8.455 violazioni, come emerge dalla Figura 4.A.IV.4.



Nel medesimo comparto, sono state sviluppate 469 indagini delegate dalla magistratura inquirente, anche con riflessi internazionali, di cui 378 concluse.

Nell’azione di contrasto agli illeciti doganali assume particolare rilevanza la lotta al contrabbando di sigarette. In tale contesto, nel 2015, come emerge dalla figura seguente, sono stati complessivamente sottoposti a sequestro kg. 274.434 di tabacchi lavorati, di cui kg. 28.628 risultati contraffatti e kg. 156.454 di sigarette “*cheap white*”, (ossia di prodotti da fumo di bassa qualità) evidenziando un significativo incremento rispetto alle ultime annualità precedenti (Figura 4.A.IV.5).

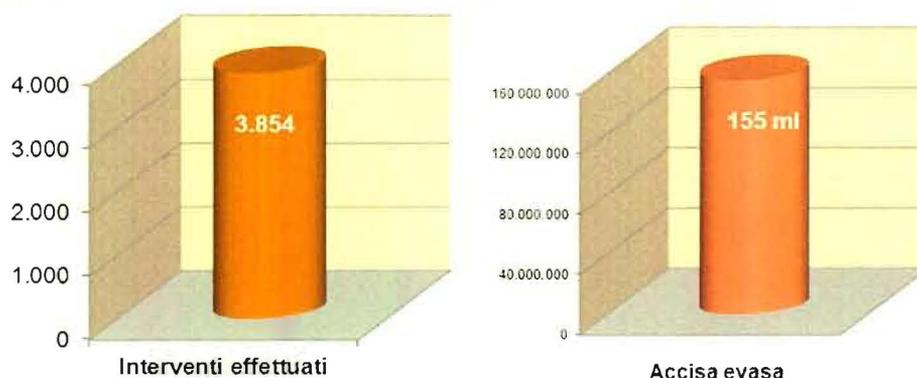
**FIGURA 4.A.IV.5: SEQUESTRO TABACCHI LAVORATI**

### Il Piano operativo "Frodi nel settore delle accise e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi"

Nel corso del 2015, il Corpo ha proseguito, nell'ambito dello specifico Piano operativo, nell'attività di prevenzione e repressione delle frodi nel settore delle accise e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi, mediante l'esecuzione di mirate attività ispettive nei confronti degli operatori autorizzati ad operare nel comparto, nonché dei soggetti beneficiari delle agevolazioni o esenzioni previste dalla normativa di settore, al fine di tutelare il gettito assicurato all'Erario e preservare il corretto e libero funzionamento delle regole di mercato.

In tale ambito, il Piano operativo si è sostanziato complessivamente nell'esecuzione di 3.854 interventi a seguito dei quali sono state riscontrate 4.107 violazioni (figura 4.A.IV.6).

A seguito dell'attività di servizio svolta sono stati segnalati all'Autorità giudiziaria 1.936 soggetti, di cui 77 tratti in arresto ed è stata constatata un'evasione di accisa per oltre 155 milioni di euro (Figura 4.A.IV.6).

**FIGURA 4.A.IV.6: FRODI NEL SETTORE DELLE ACCISE**

Inoltre, nel 2015, i Reparti hanno eseguito 601 indagini delegate in materia di accise, di cui 29 con riflessi fiscali internazionali, nell'ambito delle quali sono stati deferiti 591 soggetti; di

tali attività, 454 sono state portate a termine nel corso del predetto anno, mentre le restanti sono in corso di esecuzione.

A livello più generale, si rappresenta che l'attività dei Reparti si è concentrata sulle fenomenologie illecite maggiormente pericolose, quali le frodi negli scambi intracomunitari di prodotti sottoposti ad accisa e ad imposta di consumo.

Tra le condotte fiscalmente più insidiose, particolare rilievo ha assunto il fenomeno, fortemente in crescita, dei flussi di prodotti energetici provenienti dall'Est Europa, illecitamente immessi in consumo in Italia, per finalità di autotrazione, in totale evasione di accisa.

### I principali Piani operativi nelle altre aree di interesse economico-finanziario

In una visuale più ampia, nel 2015 l'operato della Guardia di Finanza si è sviluppato, nelle duplice linee d'azione delle attività investigativa e dei Piani operativi<sup>53</sup>, mediante il contrasto a tutte le principali manifestazioni di illegalità e criminalità economico-finanziaria.

Molte delle attività svolte in tali ambiti sono state utilizzate per il recupero delle imposte evase per effetto:

- delle regole generali in tema di tassazione dei proventi illeciti e in deducibilità dei costi da reato;
- dell'art. 33, comma 2, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, che prevede che la Guardia di Finanza, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, utilizza documenti, dati e notizie acquisiti, direttamente o riferiti ed ottenuti dalle altre Forze di polizia, nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria;
- dell'art. 36 del D.P.R. n. 600/1973, secondo cui i soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza nonché gli organi giurisdizionali, requirenti e giudicanti, penali, civili e amministrativi e, previa autorizzazione, gli organi di polizia giudiziaria che, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie devono comunicarli direttamente ovvero, ove previste, secondo le modalità stabilite da leggi o norme regolamentari per l'inoltro della denuncia penale, al comando della Guardia di Finanza competente in relazione al luogo di rilevazione degli stessi, fornendo l'eventuale documentazione atta a provarli.

Nel campo del contrasto alle truffe sui fondi pubblici e all'illegalità nella Pubblica amministrazione, sono stati scoperti casi di illegittima percezione o richiesta di finanziamenti pubblici, comunitari e nazionali, per oltre 1 miliardo di euro, con la denuncia all'Autorità giudiziaria di 4.084 soggetti, di cui 38 arrestati e sono state individuate truffe nel settore previdenziale e al Sistema sanitario nazionale per oltre 300 milioni di euro, con la denuncia all'Autorità giudiziaria di 6.779 soggetti, 27 dei quali tratti in arresto.

Nell'ambito di 2.644 accertamenti svolti su delega della Corte dei conti, sono stati segnalati sprechi o irregolari gestioni di fondi pubblici che hanno cagionato danni patrimoniali allo Stato per più di 4 miliardi di euro e segnalati alla magistratura contabile 8.021 soggetti per connesse ipotesi di responsabilità erariale.

<sup>53</sup> Per l'obiettivo strategico del "Contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica e all'illegalità nella Pubblica amministrazione" sono stati eseguiti i seguenti Piani Operativi: "Fondi strutturali e spese dirette", "P.A.C. e Politica Comune della Pesca", "Incentivi alle imprese", "Appalti", "Responsabilità amministrativa", "Spesa sanitaria", "Spesa previdenziale", "Prestazioni sociali agevolate", "Ticket sanitario" e "Legalità nella Pubblica amministrazione".

Per l'obiettivo strategico del "Contrasto alla criminalità economico finanziaria", sono stati eseguiti i seguenti Piani Operativi: "Antiriciclaggio", "Analisi flussi finanziari", "Movimentazione transfrontaliera di valuta", "Responsabilità amministrativa degli enti", "Tutela dell'economia", "Tutela del risparmio", "Accertamenti patrimoniali", "Accertamenti patrimoniali soggetti fiscalmente pericolosi", "12-sexies", "Lotta alla contraffazione", "Tutela made in Italy" e "Tutela diritto d'autore".

A seguito delle 3.870 indagini e dei 1.684 interventi conclusi nel 2015 per reati ed altri illeciti contro la Pubblica amministrazione, sono stati denunciati 3.179 soggetti (56% per abuso d'ufficio, 21% per peculato e 23% per corruzione o concussione). Di questi 177 tratti in arresto.

Sono stati sottoposti a controllo appalti pubblici per un ammontare complessivo di oltre 3,5 miliardi di euro, riscontrando irregolarità per 1 miliardo di euro, con la denuncia di 1.474 soggetti di cui 73 tratti in arresto e sono stati effettuati 11.669 controlli volti a verificare la sussistenza dei requisiti di legge previsti per l'erogazione di prestazioni sociali agevolate e per l'esenzione del ticket sanitario, con percentuali di irregolarità pari al 69% dei casi ed un danno complessivo cagionato allo Stato di circa 4,2 milioni di euro.

Nel campo del contrasto alla criminalità organizzata ed alla criminalità economico-finanziaria, sono stati eseguiti 3.035 accertamenti economico-patrimoniali a carico di condannati e indiziati di appartenere ad associazioni mafiose e loro prestanome, che hanno riguardato complessivamente 9.180 persone fisiche e 2.182 fra aziende e società ed eseguiti provvedimenti di sequestro ai sensi della normativa antimafia di 4.261 beni mobili e immobili, nonché di 336 aziende, per un valore complessivo di circa 2,9 miliardi di euro.

Inoltre, sono stati confiscati, ai sensi della citata normativa, 1.882 beni mobili e immobili nonché 93 aziende, per un valore complessivo di 747 milioni di euro.

234 soggetti sono stati denunciati per associazione mafiosa, 70 dei quali tratti in arresto, mentre 713 sono stati denunciati per il reato di trasferimento fraudolento di valori, indicativo di fenomeni di interposizione fittizia, di cui 61 arrestati.

In materia di riciclaggio sono state svolte 782 indagini e attività di polizia giudiziaria che hanno portato alla denuncia di 1.407 soggetti, di cui 111 in stato di arresto. 3.134 sono, invece, le persone sanzionate per violazioni amministrative connesse al trasferimento di valuta contante superiore ai limiti fissati dalla legge. In relazione alla nuova fattispecie di auto-riciclaggio, sono state eseguite 70 indagini e attività di polizia giudiziaria, con la denuncia di 103 soggetti, 17 dei quali in stato di arresto.

Nell'azione di contrasto all'usura, denunciati 531 soggetti, di cui 53 tratti in arresto, con il sequestro di patrimoni e disponibilità finanziarie per oltre 11,1 milioni di euro.

Nelle indagini svolte nei settori dei reati societari, fallimentari, bancari, finanziari e di borsa sono stati denunciati 6.253 soggetti di cui 267 tratti in arresto, nonché accertate distrazioni patrimoniali in danno di società fallite per circa 2 miliardi di euro.

I controlli svolti ai valichi di confine, presso i porti e gli aeroporti, in entrata e/o in uscita dal territorio nazionale, ai fini della verifica del rispetto delle norme sulla circolazione transfrontaliera di valuta, hanno permesso di verbalizzare 4.716 soggetti per avere trasportato valuta in eccedenza rispetto al limite consentito, nonché intercettare valori al seguito complessivamente pari a poco più di 104 milioni di euro.

Nel campo della lotta alla contraffazione ed alla pirateria audiovisiva e informatica, sono stati eseguiti 11.080 interventi e denunciate all'Autorità Giudiziaria 9.416 persone, di cui 63 arrestate. Sono stati sequestrati più di 390 milioni di prodotti illegali, perché contraffatti, piratati, pericolosi o recanti falsa o fallace indicazione di origine o provenienza, per un valore stimato di circa 3 miliardi di euro, nonché tolte dal mercato 8.800 tonnellate e 31 milioni di litri di generi agroalimentari contraffatti o prodotti in violazione alla normativa sul *made in Italy*.

Sono stati sequestrati o oscurati 603 siti internet utilizzati per lo smercio di articoli contraffatti o opere audio-video illecitamente riprodotte.

Da ultimo, nella lotta ai traffici di stupefacenti, sono state sequestrate oltre 69,7 tonnellate di droga a carico di 6.760 soggetti denunciati, di cui 1.709 arrestati.

Nell'attività di contrasto al falso monetario sono state sequestrate 1.402.945 banconote false per un valore complessivo di oltre 57 milioni di euro. Scoperte 3 stamperie clandestine. Denunciati 364 soggetti e arrestate 53 persone.

## **EVASIONE CONTRIBUTIVA**

### **V) L'ATTIVITÀ DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI**

La Direttiva del Ministro del lavoro e delle politiche sociali per l'anno 2016 prevede, tra i criteri direttivi ai quali debbono attenersi le linee di azione strategiche e operative del Ministero, nelle more della piena operatività dell'Ispettorato nazionale del lavoro, il contrasto all'illegalità nel lavoro, con particolare attenzione al lavoro nero, nonché l'attuazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Si inquadra in tale preciso obiettivo strategico l'azione di indirizzo, coordinamento e impulso delle attività mirate a contrastare l'irregolarità e l'evasione contributiva e fiscale e di vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro nella quale la Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero è attualmente impegnata, fino alla completa operatività dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", assicurando la continuità dei servizi e delle citate attività di vigilanza, fornendo anche il necessario supporto tecnico-giuridico per i profili applicativi e interpretativi della disciplina in materia di diritto del lavoro e legislazione sociale.

Per la realizzazione dell'obiettivo è indispensabile l'azione di coordinamento nei confronti degli Enti di vigilanza, la programmazione dell'attività ispettiva in sinergia con gli altri soggetti coinvolti e l'utilizzo di banche dati condivise che consente di evitare sovrapposizioni di interventi e fornisce elementi utili per controlli mirati al contrasto dei fenomeni distorsivi del mercato del lavoro.

Il contrasto all'economia sommersa, attraverso l'accertamento di illeciti concernenti l'occupazione di lavoratori "in nero" e i connessi fenomeni di evasione contributiva, costituisce perciò uno dei principali e più qualificanti obiettivi strategici dell'azione di coordinamento svolta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale per l'Attività Ispettiva, avente ad oggetto la vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale di competenza delle strutture territoriali del Ministero stesso e degli Enti previdenziali. Tale coordinamento mira ad assicurare l'univocità degli orientamenti e l'uniformità dei comportamenti degli organi di controllo in tale ambito, e si realizza attraverso la formulazione di note di indirizzo ed istruzioni operative, l'emanazione di pareri in risposta a specifici quesiti, la programmazione degli accessi ispettivi e il monitoraggio costante dell'esito degli accertamenti effettuati.

A tale scopo si riunisce la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza (ex art. 3, Decreto legislativo n. 124/2004), presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con i vertici degli organi di vigilanza e delle forze dell'ordine, nonché i rappresentanti delle associazioni datoriali e delle organizzazioni sindacali. Tale Commissione individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi da parte delle diverse Amministrazioni coinvolte nei controlli, non soltanto in vista del necessario coordinamento, ma anche per realizzare una maggiore incisività della vigilanza, che dovrebbe quindi essere concentrata su specifici fenomeni o su determinate realtà territoriali o settoriali di maggior allarme economico-sociale.

Si precisa al riguardo che, ogni anno, in occasione della prima riunione della Commissione centrale, sono analizzati e valutati i risultati dell'attività di vigilanza svolta nel corso dell'anno precedente (con la presentazione del Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale) e viene formalmente presentato il Documento annuale di programmazione dell'attività di vigilanza, contenente le linee prioritarie d'intervento che saranno seguite per lo svolgimento dell'azione ispettiva delle Strutture territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL.

In questo quadro, lo specifico ruolo di coordinamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, assegnato alle competenze della Direzione Generale per l'Attività Ispettiva, non si manifesta soltanto nella programmazione e nella rilevazione dei risultati dell'attività di

vigilanza ordinaria, ma anche attraverso l'attivazione e il monitoraggio di specifiche campagne ispettive, pianificate con riferimento ad ambiti territoriali a maggior rischio di violazioni, supportate, nel loro svolgimento, da istruzioni e da atti di indirizzo, con il coinvolgimento spesso di altri organi di controllo (INPS, INAIL, ASL, Arma dei Carabinieri, Corpo Forestale dello Stato, Guardia di Finanza, ecc.).

Costituisce infatti puntuale obiettivo dell'azione ispettiva, anche per il 2016, la programmazione di vigilanze c.d. "straordinarie" volte ad individuare gli ambiti di intervento mediante l'analisi dei settori e/o dei fenomeni caratterizzanti le diverse realtà regionali e provinciali, anche mediante l'utilizzo sempre maggiore delle banche dati condivise al fine di evitare duplicazioni di interventi, e di fornire elementi di conoscenza utili al contrasto dei fenomeni distorsivi del mercato del lavoro. Al contempo tale azione si delinea mediante l'individuazione di nuove metodologie di selezione degli obiettivi di intervento sul territorio, tendendo ad implementare la lotta al lavoro nero/irregolare in stretta connessione con il contrasto ad altre tipologie di irregolarità attraverso una stretta collaborazione con gli organi dello Stato all'uopo preposti.

L'attività di programmazione della vigilanza determina, ovviamente, la necessità di procedere al monitoraggio, raccolta ed analisi dei dati concernenti l'attività di vigilanza ordinaria e straordinaria provenienti dagli Uffici territoriali del Ministero, anche mediante appositi incontri periodici volti alla valutazione dei risultati per garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati ed il necessario presidio territoriale. Analogamente è prevista l'acquisizione anche dei dati dell'attività di vigilanza ordinaria svolta dal personale degli enti previdenziali (INPS, INAIL), per la predisposizione del Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale ai sensi della Convenzione OIL C81/1947.

In linea con tale attività di reporting e di ricognizione, con riferimento agli ambiti di competenza, delle attività realizzate, viene curato inoltre il monitoraggio dei dati concernenti i provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale ex art. 14, Decreto legislativo n. 81/2008 e s.m.i. e di quelli delle attività di prevenzione e promozione ex art. 8, comma 1, Decreto legislativo n. 124/2004.

Parimenti si procede con la pianificazione trimestrale dell'attività di vigilanza dei Gruppi Carabinieri per la tutela del lavoro. L'azione di contrasto operata dagli organi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per essere ancor più efficace in determinate fattispecie, può infatti svolgersi unitamente agli Istituti previdenziali, con il coinvolgimento dei militari dell'Arma dei Carabinieri già operanti nei Nuclei Ispettivi del Lavoro presso gli Uffici del territorio, anche attraverso il coordinamento a livello centrale con il Comando Carabinieri per la Tutela del lavoro. In tal senso il Ministero, attraverso la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva provvede, altresì, d'accordo con il Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, alla programmazione e selezione trimestrale delle azioni ispettive da svolgere con i Gruppi Carabinieri per la Tutela del Lavoro ed al successivo monitoraggio dei relativi risultati, in attuazione della Direttiva del Ministro del 7 luglio 2010.

Tale direttiva, specifica per i Servizi ispettivi e l'attività di vigilanza, ha la finalità di garantire una maggiore efficacia dell'attività istituzionale di controllo in materia di lavoro e legislazione sociale svolta dal personale dell'Arma che opera a livello centrale e territoriale e dal personale ispettivo incardinato presso le Direzioni provinciali (ora territoriali) del lavoro, attraverso un miglior coordinamento tra il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, i Gruppi Carabinieri per la tutela del lavoro, Nuclei Carabinieri Ispettorato del lavoro e le strutture centrali e territoriali del Ministero. Detto coordinamento è principalmente volto ad evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi mediante una pianificazione della attività, approvata dalla Direzione generale per l'Attività ispettiva ed il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, nonché a garantire una migliore utilizzazione delle risorse economiche disponibili e il monitoraggio delle relative spese.

Si tratta di controlli mirati al contrasto di fenomeni illeciti contraddistinti da particolare significatività e rilevanza, riferiti ad ambiti ulteriori rispetto a quelli tradizionalmente oggetto della vigilanza ordinaria, ovvero volti ad obiettivi specifici per i quali sia giustificato un

intervento particolare dei militari dell'Arma. È prevista, peraltro, la possibilità per il Direttore generale della Attività ispettiva, d'intesa con il Comandante del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, di disporre eventuali interventi su obiettivi mirati individuati anche sulla base di specifiche indicazioni da parte dell'Organo di direzione politica, potendo altresì modificare, ove ritenuto opportuno, gli obiettivi ed i tempi delle iniziative di vigilanza già programmate.

Peraltro, nello svolgimento della funzione di coordinamento, il Ministero, oltre a provvedere alla pianificazione, raccolta e sistematizzazione dei dati relativi alla predetta attività di vigilanza, ordinaria e straordinaria, effettua anche il monitoraggio semestrale delle iniziative realizzate dagli Uffici territoriali, ai sensi dell'art. 8 del Decreto legislativo n. 124/2004, in materia di prevenzione e promozione. In particolare, ai sensi del comma 1 del citato art. 8, le Direzioni del lavoro possono organizzare d'ufficio, esclusivamente avvalendosi del proprio personale ispettivo, specifiche attività di promozione e prevenzione presso i singoli datori di lavoro su questioni di ordine generale, al fine di garantire ed assicurare l'integrale rispetto della normativa di lavoro e di previdenza ed assistenza sociale, con particolare riferimento alle tematiche di maggior rilevanza sociale, nonché alle novità legislative ed interpretative provenienti dall'Amministrazione. Tali iniziative, pertanto, agevolando l'instaurazione di un rapporto di fiducia e collaborazione degli organi di controllo con il mondo imprenditoriale, si propongono di prevenire la commissione di illeciti e promuovere una più diffusa e radicata cultura della legalità, attraverso una corretta e puntuale informazione nei confronti dei soggetti coinvolti.

Si evidenzia che, nell'ambito della citata attività informativa realizzata ai sensi dell'art. 8 del Decreto legislativo n. 124/2004, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tra le competenze quotidianamente che esso svolge nelle Direzioni territoriali, spesso può essere incaricato di affrontare anche la tematica della prevenzione e del contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva.

Al riguardo, si ricorda, infine, l'imminente operatività dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", istituita dal Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, posta sotto la vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, che svolgerà le citate attività di competenza della DGAI, con la conseguente soppressione della stessa.

### Linee programmatiche

L'analisi delle fattispecie di violazione ed elusione della disciplina in materia di lavoro e legislazione sociale si rivela strategica per pianificare l'individuazione di obiettivi preselezionati e per indirizzare la vigilanza verso ambiti e fenomeni prioritariamente in base al loro impatto sul tessuto economico-sociale ed in base alla loro diffusione sul territorio. L'intervento del personale ispettivo del Ministero è fondamentale non solo per la delicata funzione di garanzia sulla osservanza delle norme a presidio della correttezza del rapporto di lavoro, attraverso l'attività di contrasto a fenomeni di violazione sostanziale, ma anche in chiave di promozione del rispetto della disciplina lavoristica e, pertanto, quale forma di prevenzione alla commissione di illeciti o all'insorgere di controversie.

Per questo gli interventi ispettivi sono prioritariamente mirati al contrasto del lavoro sommerso e delle più significative forme di elusione della disciplina lavoristica e previdenziale, nonché verso quei settori merceologici dove si registrano più frequentemente tali comportamenti.

La pianificazione dei controlli è pertanto orientata in relazione ai dati concernenti l'incidenza del lavoro sommerso nel nostro sistema economico, acquisiti in base all'esperienza ispettiva maturata nel corso degli anni ed alle segnalazioni delle parti sociali e dei lavoratori, particolarmente in quei settori interessati prevalentemente dal fenomeno. La programmazione delle azioni di vigilanza deve inoltre tenere conto del fatto che a tali fattispecie del sommerso

sono spesso connessi in modo strutturale altri comportamenti illeciti quali, ad esempio, l'immigrazione clandestina, lo sfruttamento del lavoro minorile o il ricorso a forme di interposizione illecita nonché la mancata formazione/informazione dei lavoratori, e deve in particolare rivolgersi alle categorie di soggetti che, per condizione economica, possono risultare vulnerabili.

La programmazione della attività di vigilanza e delle modalità del suo esercizio si realizza imprescindibilmente attraverso il coordinamento e lo scambio informativo, a livello locale, assicurati dalle Commissioni regionali di coordinamento dell'attività di vigilanza e dai Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (C.L.E.S.), sino alla loro effettiva soppressione.

I Cles introdotti dal Decreto legge n. 266/2002, organi consultivi della Direzione territoriale del lavoro, originariamente costituiti da 16 membri nominati dal Prefetto, dopo il Decreto legislativo n. 124/2004 hanno mutato la loro composizione e sono ora integrati con altre figure di rappresentanza provenienti da tutti gli organi di vigilanza interessati (INPS, INAIL, Guardia di Finanza, Carabinieri, Agenzia delle entrate) e dall'intervento del Questore per le problematiche attinenti al lavoro illegale. Il Cles rappresenta l'organo collegiale nel quale si realizza a livello provinciale il coordinamento della vigilanza in materia di lavoro e previdenza.

In tal modo è assicurato il raccordo con il livello nazionale delle informazioni ovvero degli elementi conoscitivi raccolti, che debbono essere trasmessi al Ministero (indirizzati alla Direzione generale dell'attività ispettiva) per poter elaborare i successivi piani di intervento e strategie di indirizzo ispettivo fondate sulla approfondita conoscenza delle diverse realtà territoriali e del modo d'essere delle irregolarità riscontrate, fornendo tali organi più completi e dettagliati elementi conoscitivi sui fenomeni di illegalità ed irregolarità differenti in ragione del territorio e del contesto produttivo in cui si manifestano.

Nel senso sin qui espresso la programmazione annuale della vigilanza si muove anche in base alle proposte singolarmente formulate dagli Uffici territoriali, in relazione alla diffusione di particolari fenomeni di violazione nelle diverse aree geografiche, seppure ciò non esaurisca gli ambiti sui quali incentrare l'attività ispettiva. Le valutazioni sugli obiettivi da perseguire non debbono trascurare gli aspetti per i quali una azione di vigilanza può dirsi efficace: la tutela dei lavoratori e la regolazione del mercato del lavoro, in quanto l'inosservanza delle regole incide in modo peggiorativo sulla concorrenzialità delle imprese che agiscono sul piano della legalità.

Il più specifico ambito cooperativistico è costantemente monitorato attraverso specifiche iniziative che il Ministero predispone, attraverso la citata Direzione generale, finalizzate alla mappatura del settore, alla vigilanza sui soggetti economici in esso attivi ed alla repressione di gran parte delle distorsioni determinate dalla non corretta applicazione della normativa di legge e di quella contrattuale collettiva.

Le linee di programmazione in tale settore, si sviluppano a livello territoriale attraverso l'azione degli Osservatori della cooperazione per contrastare fenomeni di cooperazione spuria e irregolarità del lavoro. Presso il Ministero è attivo l'Osservatorio della cooperazione, istituito in seno alla Direzione generale per l'attività ispettiva con il protocollo di intesa sulla cooperazione del 10 ottobre 2007 sottoscritto tra il Ministero del lavoro e le Centrali cooperative, integrato da rappresentanti delle associazioni del mondo cooperativo e le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP, CGIL, CISL e UIL), dell'INPS e del Ministero dello sviluppo economico. Detto protocollo ha contestualmente previsto la costituzione, presso le Direzioni territoriali del lavoro, degli Osservatori permanenti, che vedono la partecipazione delle rappresentanze datoriali e sindacali a livello territoriale, nonché di rappresentanti dell'INPS e dell'INAIL. Tali tavoli di confronto, sia a livello nazionale che territoriale, hanno la precipua finalità di analisi dei rapporti di lavoro e di orientamento dell'attività ispettiva nell'ambito del mondo della cooperazione in funzione non solo repressiva, ma anche preventiva dei fenomeni di maggiore gravità, che ne pregiudicano anche il corretto andamento ed il rispetto dei criteri di concorrenzialità.

In ordine alla programmazione annuale 2016 dell'attività di vigilanza in ambito cooperativistico, permane e si rafforza l'importanza dell'attività degli Osservatori sulla

cooperazione per orientare il contrasto alle forme di impiego di manodopera irregolare o "in nero", ed ai fenomeni interpositori, così come ai fenomeni di dumping determinati dall'applicazione di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali prive di reale rappresentatività, e che si risolvono in riduzioni del costo del lavoro e inosservanza degli adempimenti contributivi prescritti dalla legge.

In tale ottica, si registra un'incisiva attività di verifica relativa alle esternalizzazioni, mirata all'individuazione delle criticità di particolare rilevanza connesse al ricorso a forme fittizie e simulate di decentramento produttivo, che configurano fenomeni di somministrazione illecita, appalti illeciti e distacchi non genuini, che interessano diversi ambiti merceologici e coinvolgono principalmente le società cooperative, con particolare riferimento al settore della logistica, del facchinaggio e dei servizi alla persona. In tali settori sono stati pertanto intensificati gli accertamenti volti a ricostruire ed analizzare la filiera degli appalti privati e pubblici, con particolare attenzione all'approfondimento degli aspetti relativi alla responsabilità solidale nell'ambito dei rapporti tra committenti, appaltatori e subappaltatori, a tutela dei diritti economici e delle condizioni di lavoro del personale effettivamente occupato.

Nei confronti dei comportamenti elusivi della disciplina lavoristica e previdenziale si impongono azioni ispettive mirate all'accertamento ed alla repressione di determinati fenomeni. Tra gli obiettivi dell'attività di vigilanza per l'anno 2016 risulta prioritaria la verifica del corretto adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi, al fine di ristabilire condizioni di lavoro improntate a legalità e sicurezza, nonché di evitare distorsioni della concorrenza tra imprese determinate in primis dall'evasione contributiva. Gli obiettivi così delineati si incentrano su:

1) *Indebita percezione dell'esonero triennale della contribuzione per le nuove assunzioni a tempo indeterminato dei lavoratori subordinati* (art. 1, comma 118 e ss., L. n. 190/2014 e art. 1, comma 178 e ss., L. n. 208/2015), a seguito di fenomeni elusivi e di comportamenti in frode alla legge. L'attività di vigilanza può essere condotta in stretta collaborazione con l'INPS, attraverso una preventiva analisi delle informazioni in possesso di entrambe le Amministrazioni che costituiscono potenziali indicatori di comportamenti elusivi, associata poi al monitoraggio delle azioni intraprese e dei risultati ottenuti, al fine di adottare possibili ulteriori iniziative finalizzate a contrastare con maggior efficacia il fenomeno.

2) *Contrasto al caporalato*, in sinergia con altri soggetti istituzionali (Arma dei Carabinieri, ASL, Corpo Forestale dello Stato, Guardia di Finanza), anche in esecuzione di appositi Protocolli di Intesa sottoscritti con i relativi organismi di vigilanza, in particolare nel settore agricolo, attraverso il coinvolgimento di altre istituzioni, che possano collaborare sotto un profilo operativo ovvero con la messa a disposizione di dati e informazioni utili ad orientare la vigilanza. In tal senso debbono essere citati i protocolli di intesa siglati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rispettivamente il 27 maggio 2016 ed il 13 luglio 2016, il primo di carattere sperimentale con i Ministeri dell'Interno e delle Politiche agricole alimentari e forestali, sottoscritto anche dall'Ispettorato nazionale del lavoro, dalle Regione Basilicata, Calabria, Campania, Piemonte, Puglia e Sicilia, dalle organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil, e dalle associazioni di categoria Coldiretti, Cia, Copagri, Confagricoltura, e Cna, Alleanza delle Cooperative, Caritas, Libera e Croce Rossa Italiana, per sostenere e rafforzare gli interventi di contrasto al caporalato e allo sfruttamento su tutto il territorio nazionale; il secondo con il Ministero della difesa, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e l'Ispettorato nazionale del lavoro per assicurare una vigilanza "interforze" nel settore agricolo. Tale ultimo protocollo è di carattere strettamente operativo, ed ha lo scopo di assicurare, attraverso il coinvolgimento dei militari dell'Arma dei Carabinieri e del personale del Corpo forestale dello Stato, un contrasto ancora più efficace alle più gravi violazioni della disciplina in materia di lavoro e legislazione sociale, con la assidua presenza sul territorio dei soggetti competenti a svolgere azioni di vigilanza nel settore agricolo. Si prevede, fra l'altro, una programmazione di interventi congiunti volti al contrasto del cosiddetto "caporalato" e lo scambio reciproco di dati utili alla adozione di iniziative di presidio del territorio, particolarmente laddove vi sia maggior rischio di infiltrazioni criminali.

3) *Verifica sul corretto utilizzo del voucher a fronte dell'aumento del ricorso al lavoro accessorio*, istituito sicuramente valido nel nostro ordinamento accompagnato tuttavia da alcune irregolarità e possibili comportamenti elusivi per contrastare i quali occorre intensificare la vigilanza.

4) *Regolarità dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, partite IVA e corretta qualificazione dei rapporti di lavoro*, dei quali è necessario monitorare l'utilizzo, anche in riferimento ai contratti in essere stipulati in forza delle disposizioni di cui al Decreto legislativo n. 276/2003, per verificare che non vengano utilizzati come mero schermo formale a rapporti di lavoro subordinato, anche in relazione alla previsione di cui all'art. 54 del Decreto legislativo n. 81/2015 che, a partire dal 2016, ha introdotto una procedura finalizzata a promuovere la stabilizzazione dell'occupazione mediante il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato nonché di garantire il corretto utilizzo dei contratti di lavoro autonomo", che interessa contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche a progetto e soggetti titolari di partita IVA.

5) *Cooperative di lavoro*, al fine di pianificare iniziative ispettive specificatamente finalizzate a verificare la corretta applicazione della normativa a tutela dei rapporti di lavoro instaurati in tale ambito (sul punto, si rinvia a quanto sopra descritto per il settore cooperativistico).

6) *Esterneizzazioni fittizie ed interposizioni* talvolta poste in essere a fini elusivi delle norme lavoristiche, per le quali debbono essere pianificate attività di controllo delle filiere degli appalti, attraverso l'analisi dei rapporti tra committenti, appaltatori e subappaltatori. Occorre infatti garantire, sotto il profilo retributivo e previdenziale, l'applicazione della disciplina in materia di solidarietà retributiva e contributiva e la tutela sostanziale nei confronti dei lavoratori, contrastando contemporaneamente fenomeni di somministrazione irregolare o illecita, nonché comportamenti elusivi connessi al ricorso a forme di distacco non genuino, soprattutto con riferimento al frequente utilizzo abusivo dell'istituto del distacco transnazionale.

## Risultati attività di vigilanza 2015

Dall'esito del monitoraggio annuale dei controlli complessivamente svolti, nel corso dell'anno 2015, dal personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in servizio presso le Direzioni territoriali del lavoro (compresi i militari dei Nuclei Carabinieri ispettorato del lavoro e dei Gruppi Carabinieri per la tutela del lavoro operanti presso detti Uffici territoriali), dell'INPS e dell'INAIL sono emersi i risultati riportati nella Tabella 4.A.V.1.

**TABELLA 4.A.V.1: MONITORAGGIO ATTIVITA' DI VIGILANZA ANNO 2015 - DATI NAZIONALI**

Organo di controllo	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	N. lavoratori irregolari	N. lavoratori totalmente "in nero"	Recupero contributi e premi evasi
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	145.697	85.981	78.298	41.569	100.071.690
INPS	39.548	31.840	42.892	16.644	1.105.539.357
INAIL	20.835	18.207	61.333	6.562	81.499.866
<b>TOTALE</b>	<b>206.080</b>	<b>136.028</b>	<b>182.523</b>	<b>64.775</b>	<b>1.287.110.913</b>
<b>% aziende irregolari su aziende ispezionate</b>		<b>66,00%</b>			

La tabella evidenzia il numero di aziende ispezionate nel corso dell'anno 2015, pari a 206.080, in linea con il dato rilevato negli anni precedenti, pur registrando una lieve flessione, pari a circa 7% rispetto al 2014, in cui erano state ispezionate 221.476 aziende. In controtendenza rispetto al citato dato globale, si conferma, peraltro, il *trend* positivo, già emerso nel 2014, concernente il numero di accessi effettuati dal personale ispettivo operante

presso le Strutture territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che risulta maggiore di quello relativo all'anno precedente, considerato che, con i 145.697 controlli svolti nell'anno 2015, il Ministero ha registrato un incremento pari quasi al 4% rispetto al risultato numerico del 2014 (140.173 accessi). Tale numero rappresenta una significativa percentuale, pari a oltre il 70%, delle verifiche complessivamente svolte in materia di lavoro e legislazione sociale. Al riguardo si è registrato un incremento di circa 7 punti percentuali rispetto all'anno 2014, in cui la percentuale di accertamenti ispettivi svolti dal personale ministeriale risultava pari al 63,53% del totale dei controlli effettuati.

Il risultato quantitativo attesta l'avvenuto superamento dell'obiettivo di 132.500 ispezioni, individuato nel Documento di programmazione per l'anno in questione, con l'effettuazione di un numero di accessi superiore di quasi il 10% rispetto a quelli programmati.

Al riguardo, si rileva che anche il complessivo tasso di irregolarità riscontrato, pari al 66% - in aumento rispetto a quello dell'anno precedente (pari al 64,17%, con una variazione di circa 2 punti percentuali) - attesta la realizzazione di una significativa azione di contrasto degli illeciti sostanziali.

In particolare, nel corso delle verifiche svolte nell'anno di riferimento, sono state rilevate 136.028 aziende irregolari (nel 2014 erano 142.132 aziende irregolari, a fronte tuttavia di 221.476 aziende ispezionate). Anche in tal caso, peraltro, il dato specificamente riferito all'attività degli Uffici territoriali del Ministero appare in crescita (60% di irregolarità riscontrata), registrando un aumento di 7 punti percentuali rispetto al 53% del 2014.

In occasione degli accessi ispettivi, inoltre, è stato contestato un ammontare di contributi e premi evasi pari a € 1.287.110.913, (con lieve flessione rispetto al 2014 in cui il dato era pari a € 1.508.604.256).

Il numero dei lavoratori irregolari, pari a 182.523, risulta in aumento (con una variazione in aumento di circa 0,50 punti percentuali) rispetto a quello riscontrato nell'anno precedente (181.629 unità), mentre quello dei lavoratori totalmente "in nero" è pari a 64.775, dato in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente (pari a 77.387 unità). La flessione del numero dei lavoratori trovati "in nero" - sebbene inevitabilmente connessa alla diminuzione del numero delle aziende ispezionate - rappresenta verosimilmente anche un effetto indotto dall'azzeramento, nel corso del 2015, dei costi contributivi legati alle assunzioni a tempo indeterminato o da un maggiore utilizzo dei voucher, fattori che hanno sicuramente inciso sulle convenienze a ricorrere a manodopera non regolare.

I lavoratori "in nero", privi dei diritti e delle tutele fondamentali, peraltro, rappresentano comunque una percentuale significativa, pari al 35,49% di quelli irregolari (a fronte della percentuale del 42,61% rilevata nell'anno 2014).

**TABELLA 4.A.V.2: VIGILANZA DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI – ANNO 2015 – AGGREGAZIONE PER CODICE ATECO**

Macrocategoria Codice Ateco	Pratiche Irregolari	Pratiche Regolari	Pratiche Definite	% Irregolarità	Lavoratori cui si riferiscono le violazioni accertate
A	4.182	3.528	7.710	54,24%	6.153
B	93	46	139	66,91%	39
C	9.049	5.493	14.542	62,23%	10.921
D	88	52	140	62,86%	71
E	356	234	590	60,34%	273
F	27.196	15.475	42.671	63,73%	11.238
G	12.617	11.531	24.148	52,25%	9.842
H	5.283	1.981	7.264	72,73%	5.210
I	13.061	8.204	21.265	61,42%	13.932
J	676	411	1.087	62,22%	2.486
K	205	263	468	43,80%	108
L	394	275	669	58,89%	227
M	1.212	890	2.102	57,66%	864
N	3.107	1.638	4.745	65,48%	5.350
O	180	155	335	53,73%	248
P	349	228	577	60,49%	1.033
Q	1.290	1.103	2.393	53,91%	3.802
R	1.208	750	1.958	61,70%	2.049
S	4.190	3.861	8.051	52,04%	4.186
T	1.240	478	1.718	72,18%	266
U	5	41	46	10,87%	0
<b>TOTALI</b>	<b>85.981</b>	<b>56.637</b>	<b>142.618</b>	<b>60,29%</b>	<b>78.298</b>

**TABELLA 4.A.V.3: VIGILANZA DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI – ANNO 2015 – AGGREGAZIONE PER SETTORE MERCEOLOGICO**

Settore merceologico	Pratiche Irregolari	Pratiche Regolari	Pratiche Definite	% Irregolarità	Lavoratori cui si riferiscono le violazioni accertate
Agricoltura	4.182	3.528	7.710	54,24%	6.153
Industria	9.142	5.539	14.681	62,27%	10.960
Edilizia	27.196	15.475	42.671	63,73%	11.238
Terziario	45.461	32.095	77.556	58,62%	49.947
<b>TOTALI</b>	<b>85.981</b>	<b>56.637</b>	<b>142.618</b>	<b>60,29%</b>	<b>78.298</b>

Dalla rilevazione annuale dei risultati dell'azione ispettiva svolta soltanto dal personale ispettivo degli Uffici territoriali del Ministero (unitamente ai militari dei Nuclei ispettorato del lavoro in servizio presso i suddetti uffici) emerge che, in occasione delle 142.618 verifiche ispettive definite nel corso dell'anno in questione (a fronte di un numero di aziende ispezionate pari a 145.697), sono stati trovati 78.298 lavoratori irregolari (a fronte di 73.508 risultati irregolari nel 2014, con un conseguente incremento del 6,52%), di cui 41.570 risultati completamente "in nero" (con un lieve incremento rispetto ai 41.030 lavoratori "in nero" nel 2014: +1,31%). Al riguardo, si segnala che la manodopera occupata "in nero" rappresenta oltre il

53% dei lavoratori irregolari, a conferma della validità della metodologia di programmazione degli accertamenti ispettivi, orientati, in base alle specificità del tessuto economico sociale a livello locale, verso i settori di attività e le aree geografiche più esposte al rischio.

Con riferimento alla distribuzione nei singoli settori di attività, ferma restando la precisazione sulla diversa distribuzione degli accessi effettuati in relazioni a tali settori, cui dovrebbe aggiungersi anche una considerazione sulle dimensioni medie delle aziende ispezionate, i lavoratori irregolari si presentano concentrati soprattutto nei servizi di alloggio e ristorazione - codice Ateco I (13.932, a fronte di 21.265 accertamenti definiti nel settore in questione), in edilizia - codice Ateco F (11.238 lavoratori irregolari a fronte di 42.671 accertamenti ispettivi definiti presso le aziende del rispettivo settore) nel settore manifatturiero - codice Ateco C (10.921, a fronte di 14.542 ispezioni definite) e nel commercio - codice Ateco G (9.842, a fronte di 24.148 pratiche ispettive definite in tale settore) mentre il numero dei lavoratori agricoli irregolari risulta pari a .153 unità (a fronte di 7.710 ispezioni definite in agricoltura).

### Lavoro nero

In occasione della costante azione ispettiva svolta su tutto il territorio nazionale anche nel corso del 2015 e mirata al contrasto del fenomeno del lavoro sommerso, sono state irrogate 41.570 maxi sanzioni per l'occupazione di lavoratori "in nero", con un lieve incremento rispetto alle 41.030 del 2014 (+1,31%). I lavoratori trovati "in nero" rappresentano oltre il 53% di quelli irregolari, a conferma della validità dell'azione di intelligence volta alla valutazione - in fase di programmazione degli accertamenti ispettivi - delle specificità del tessuto economico sociale a livello locale. Tale dato conferma il rilevante contributo svolto dalla metodologia di pianificazione dell'azione ispettiva al fine di arginare l'incidenza del lavoro sommerso nell'ambito del sistema economico nazionale, orientando i controlli nei settori di attività e verso le aree geografiche più esposte al rischio.

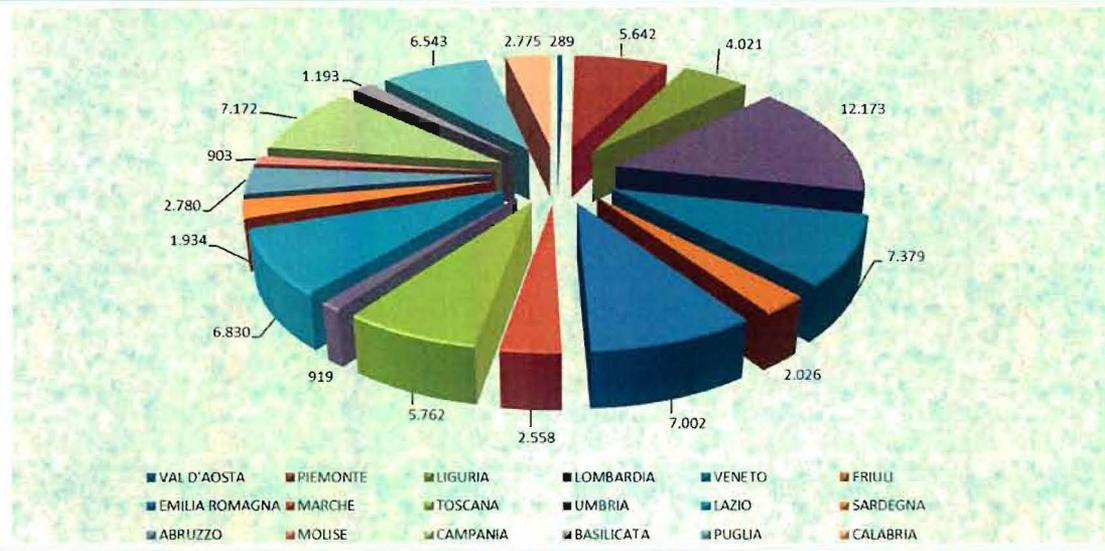
In tale ottica, in particolare nel periodo estivo, la Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero ha programmato e realizzato, anche grazie alla fruttuosa collaborazione delle Direzioni interregionali del lavoro, specifiche campagne "straordinarie" mediante la costituzione di *task force* ispettive a livello interprovinciale e interregionale: ciò ha infatti consentito di presidiare adeguatamente, anche nei mesi di luglio, agosto e settembre, alcune zone costiere e montane ad alta intensità turistica, garantendo l'effettuazione dei controlli anche nei giorni festivi e prefestivi e in orari serali e notturni.

Per completezza, si segnala che il personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha altresì assicurato lo svolgimento di 8.613 accertamenti in materia di Cassa integrazione guadagni, anche in deroga, di contratti di solidarietà e di patronati, garantendo un efficace presidio del territorio anche attraverso verifiche di natura tecnico-amministrativa. I risultati di tali accertamenti, peraltro, hanno anche contribuito ad orientare l'azione di vigilanza, fornendo elementi utili a far emergere singole situazioni di irregolarità oltre che più vasti fenomeni patologici rilevanti ai fini ispettivi.

### Imponibile previdenziale evaso ed importi sanzionatori

L'imponibile concernente i contributi e premi evasi nel corso del 2015, pari a € 303.247.547, appare sostanzialmente in linea con quello relativo all'anno precedente, pari a € 304.672.069.

**FIGURA 4.A.V.1: IMPORTI INTROITATI IN MIGLIAIA DI EURO (COMPRESI GLI INTROITI DA REVOCA DEI PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE) – ANNO 2015**



Le somme effettivamente introitate nell'anno 2015 a seguito delle sanzioni irrogate dal personale ispettivo degli Uffici territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ammontano a € 67.789.478.

A tale ultimo importo si può aggiungere quello pari a circa € 100.071.690 relativo ai contributi e premi contestati, calcolato su una stima pari a circa il 33% del relativo imponibile (33% di € 303.247.547,00) oltre le somme riscosse a seguito di revoca dei provvedimenti di sospensione, pari ad oltre € 10.000.000.

Il sopracitato ammontare complessivo, strettamente connesso all'efficacia degli accertamenti effettuati dal personale ispettivo ministeriale, consente sostanzialmente all'attività di vigilanza di autofinanziarsi, confermandone, pertanto, anche per il 2015, la redditività.

## VI) L'ATTIVITÀ DELL'INPS

### L'attività di verifica amministrativa nel triennio 2013-2015

L'attività di Verifica amministrativa svolta nel 2015 è stata caratterizzata dalla prosecuzione dei controlli *on desk* intrapresi negli anni precedenti e dall'avvio di nuove tipologie di accertamenti che hanno consentito di individuare e bloccare tempestivamente ulteriori irregolarità connesse all'adempimento degli obblighi contributivi. Il volume complessivo degli importi accertati a seguito delle attività di verifica svolte fino al 31 dicembre 2015 è pari a € 162.637.366. Nella figura 4:A.VI.1 sono riportati gli importi accertati nell'ultimo triennio dalle attività poste in essere dalle Unità organizzative di verifica amministrativa.

**FIGURA 4.A.VI.1: IMPORTI ACCERTATI DALLE UNITA' ORGANIZZATIVE DI VERIFICA AMMINISTRATIVA – ANNI 2013-2015.**

### Attività tradizionali

Il 2015 ha visto proseguire, relativamente a nuovi soggetti e periodi più recenti, le seguenti specifiche iniziative:

- controllo formale e sostanziale relativamente agli importi posti a conguaglio dalle aziende nelle denunce retributive/contributive ovvero di quegli importi erogati per conto dell'INPS dal datore di lavoro e successivamente conguagliati nel flusso Uniemens;
- verifica sulla congruità degli importi versati al "FONDO DI TESORERIA" il cui finanziamento avviene mediante versamento mensile di un contributo pari a una quota di TFR non destinata a forme pensionistiche complementari;
- controllo della posizione contributiva delle aziende che pur avendo beneficiato della CIGS a pagamento diretto non hanno ottemperato all'obbligo di versamento del contributo addizionale dovuto;
- verifica del corretto versamento della contribuzione virtuale in edilizia a seguito del diniego totale o parziale della richiesta di CIG.

Tali verifiche, realizzate *ex post* rispetto a situazioni di irregolarità contributiva già consumate, mirano a mantenere un costante ed omogeneo controllo sul territorio rispetto a situazioni di "incongruità contributiva" già consumate al fine di garantire e rendere percepibile l'accurata azione deterrente posta in essere dall'Istituto di previdenza e la realizzazione di notevoli volumi di importi accertati. I controlli intrapresi, di fatto, hanno notevolmente sviluppato la *compliance aziendale* ovvero una sempre maggiore conformità delle attività aziendali alle disposizioni normative e di prassi, di conseguenza, sempre meno aziende pongono in essere comportamenti "anomali" relativamente alle fattispecie in parola.

### Nuove attività di verifica

Nell'ambito delle attività di contrasto ai fenomeni di elusione/evasione contributiva poste in essere dalla Verifica amministrativa e dirette a individuare e bloccare tempestivamente le irregolarità connesse agli adempimenti contributivi, nel 2015 sono stati avviati una serie di controlli *on desk* finalizzati non solo a contrastare ma anche a prevenire fenomeni elusivi della contribuzione e/o di vera e propria truffa, prima che il comportamento si sia consolidato ed

abbia prodotto i suoi effetti a danno delle entrate dell'Istituto. Le nuove e più accurate metodologie di controllo poste in essere, con l'ausilio di appropriati "indici di rischio", hanno consentito di individuare nuove fattispecie "non congrue" da sottoporre, nei limiti dei termini prescrizionali, a verifica e di bloccare immediatamente l'erogazione di indebite prestazioni previdenziali. Nello specifico, le nuove attività che hanno preso vita nel corso del 2015 hanno riguardato:

- controllo delle principali forme di agevolazioni e di riduzione della contribuzione: sono stati effettuati i controlli relativi alla spettanza dei principali benefici contributivi utilizzati dai datori di lavoro ovvero sono stati controllati i requisiti (aziendali, dei lavoratori e limiti temporali) previsti per il godimento dei benefici contributivi ed al conseguente recupero di quelli non spettanti nonché al blocco immediato delle situazioni che presentavano forme di riduzione della contribuzione non spettanti;

- aziende agricole: sono state sottoposte a controllo le posizioni aziendali che, per ridurre il carico contributivo hanno versato degli importi ridotti di contribuzione indicando con i modelli DMAG caratteristiche contributive diverse ed incongruenti rispetto a quelle attribuite dalla sede a seguito dell'istruttoria della Denuncia Aziendale;

- lavoro fittizio: sono proseguiti i controlli finalizzati a contrastare l'attività fraudolenta posta in essere dalle aziende al fine dell'instaurazione di falsi rapporti di lavoro creati esclusivamente per costituire posizioni assicurative tali da consentire l'erogazione di indebite prestazioni previdenziali. Nel corso del 2015 sono stati individuati e bloccati circa 10.500 lavoratori "fittizi" (facenti a capo a 336 aziende) costituiti al fine di percepire indebite prestazioni previdenziali;

- pagamento della contribuzione mediante compensazione: specifiche attività di verifica hanno riguardato il fenomeno fraudolento consistente nel pagamento della contribuzione INPS mediante l'utilizzo di presunti crediti di altri soggetti presso altre Amministrazioni (in particolare Erario).

### Linee guida per il 2016

Le linee guida dettate per lo svolgimento delle attività di Verifica amministrativa da porre in essere per l'annualità 2016, costituiscono uno strumento di indirizzo delle attività che saranno poste in essere dai funzionari della Verifica. La piena effettività ed efficacia dei controlli *on desk* sarà conseguita dall'Unità organizzativa di verifica amministrativa attraverso l'espletamento di una serie di *check* che saranno orientati verso due diverse linee d'azione:

- la prima, finalizzata a mantenere una costante azione di controllo sul territorio in relazione a situazioni di incongruità contributiva già consumate, allo scopo di garantire il mantenimento dell'efficacia deterrente dell'azione di Verifica amministrativa ed incrementare il volume degli importi accertati (attività di accertamento: diretta ad accertare e quantificare la contribuzione dovuta e non versata);

- la seconda, finalizzata al contrasto immediato di fenomeni di evasione/elusione contributiva posti in essere anche in considerazione delle peculiari caratteristiche socio-economiche e delle diverse aree geografiche del territorio e finalizzata a prevenire e/o contrastare nella maniera più tempestiva possibile quelle fattispecie evasive della contribuzione ancor prima che il comportamento fraudolento si sia consolidato ed abbia prodotto i suoi effetti a danno delle entrate dell'Istituto e del Sistema Paese (attività di prevenzione: finalizzata a contribuire alla riduzione del debito pubblico).

## Piano della vigilanza documentale 2016

Il Piano della Vigilanza documentale 2016, fondato principalmente sulla prevenzione e sullo sviluppo delle attività di intelligence, sarà incentrato sulla realizzazione delle attività di seguito elencate:

- Controllo esonero contributivo triennale (Legge n. 190/14)
- Attività di Tutoraggio aziende UNIEMENS
- Controllo ulteriori agevolazioni contributive
- Controllo conguaglio assegni al nucleo familiare
- Progetto sperimentale E.L.S.A. (Emersione Lavoro Sommerso Aziende)
- Contrasto alla simulazione dei rapporti di lavoro
- Contrasto alle indebite compensazioni
- Tutoraggio crediti sofferenti
- Attività di Tutoraggio Aziende Agricole
- Recupero del contributo addizionale CIG.

### Controllo esonero contributivo triennale (legge n. 190/14)

L'attività di Verifica amministrativa sarà rivolta ad accertare il rispetto delle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi da 118 a 124, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015) ovvero della normativa che ha introdotto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro che hanno effettuato nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato con decorrenza nel corso del 2015.

Dal complessivo svolgimento delle anzidette attività di Verifica, si prevede di accertare un importo pari a circa € 90.000.000. Tale importo è relativo alla contribuzione che in maniera fraudolenta i datori di lavoro non hanno versato in relazione alle attività lavorative svolte nell'anno 2015.

In aggiunta al recupero della contribuzione non versata (relativa alle prestazioni lavorative svolte nel 2015) occorre evidenziare che l'attività di Verifica impedirà alle aziende fraudolente di usufruire indebitamente, per i periodi successivi alla data del controllo e fino alla naturale scadenza dei 36 mesi previsti dalla normativa, di ulteriori esoneri contributivi quantificabili in circa € 498.000.000. Tali risparmi di spesa costituiscono, di fatto, il contributo alla riduzione del debito pubblico del Sistema Paese.

Gli effetti complessivamente raggiungibili dall'espletamento delle attività di verifica che saranno poste in essere dai funzionari addetti ai controlli in parola (recupero della contribuzione indebitamente non versata per il 2015 più il contributo alla riduzione del debito pubblico relativo al periodo successivo al controllo) sono riportati nella tabella che segue:

**TABELLA 4.A.VI.1: EFFETTI COMPLESSIVAMENTE RAGGIUNGIBILI DALL'ESPLETAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI VERIFICA**

importi indebiti anno 2015 (accertato)	riduzione del debito pubblico anni 2016-2018 (risparmiato)	attività relativa al periodo 2015-2018 (accertato + risparmiato)
€ 90.694.459	€ 498.819.525	€ 589.513.984

L'attività posta in essere avrà altresì un ulteriore e non quantificabile effetto deterrente in ordine all'utilizzo indebito del nuovo esonero parziale previsto per l'anno 2016 dal co. 178 ss. della Legge n. 208/15 (Legge di Stabilità 2016).

## Attività di tutoraggio AZIENDE UNIEMENS

La PIATTAFORMA TUTOR (piattaforma attività di tutoraggio AZIENDE UNIEMENS) è stata realizzata con l'intenzione di predisporre uno strumento informatico flessibile e dinamico in grado di favorire il controllo della regolarità degli adempimenti contributivi delle aziende operanti con il sistema UniEmens.

Nel corso del tempo tale piattaforma è stata implementata con diverse e specifiche sezioni finalizzate a supportare ed agevolare lo svolgimento dei controlli amministrativi in relazione a varie fattispecie ritenute a rischio ed ha consentito un tempestivo recupero della contribuzione non versata. Nella piattaforma TUTOR sono attualmente in uso due specifiche sezioni:

- la prima, denominata TUTOR 5N, supporta l'attività di Verifica Amministrativa rivolta all'esame della corretta applicazione della normativa regolante le agevolazioni contributive previste dalla Legge n. 407/90 per le assunzioni di "inoccupati/disoccupati da almeno 24 mesi" (codice autorizzazione 5N);
- la seconda, denominata TUTOR ANF, finalizzata ad esaminare la correttezza degli importi conguagliati a titolo di Assegni al nucleo familiare nell'anno 2013 e seguenti.

### 1. Controllo agevolazioni contributive (Legge n. 407/90) - TUTOR 5N

L'analisi delle informazioni contenute nei flussi aziendali ha consentito di individuare le aziende da sottoporre a Verifica Amministrativa. Complessivamente sono state individuate circa 93.000 aziende che risultano aver beneficiato delle agevolazioni in argomento senza averne diritto.

Al 31.12.2015, l'attività di tutoraggio in argomento è stata conclusa in relazione a circa 34.000 aziende ed ha consentito (nel biennio 2014-2015) di accertare un importo pari a circa € 49.000.000. L'importo riscosso in fase amministrativa è stato pari a circa 27.000.000 (55%).

Dal prosieguo dell'attività di Verifica sulle restanti 59.000 aziende si prevede di accertare nel corso del 2016 un importo pari a circa € 20.000.000.

Tenuto conto del rapporto tra la contribuzione accertata e la contribuzione riscossa relativamente agli anni antecedenti a quello in corso, analizzando complessivamente la serie storica relativa a questa attività di controllo e considerando che il residuo delle aziende da lavorare è relativo a fattispecie collegate all'assenza del modulo o a situazioni in cui l'Istituto aveva già comunicato il diniego all'utilizzo dell'agevolazione, si prevede un significativo incremento percentuale dell'importo riscosso in fase amministrativa (pari all'80% dell'importo accertato/dovuto) e quindi di riscuotere in corso d'anno un importo pari a circa € 16.000.000.

In aggiunta al recupero della contribuzione non versata, relativa alle prestazioni lavorative svolte di cui ai flussi UniEmens pervenuti all'Istituto fino al momento effettivo di compimento del controllo, l'attività di Verifica impedirà alle aziende fraudolente di usufruire indebitamente, per gli ulteriori periodi successivi alla data del controllo, di ulteriori periodi agevolati quantificabili in circa € 4.000.000.

### 2. Controllo conguaglio assegni al nucleo familiare - TUTOR ANF

Dal complessivo svolgimento dei controlli in parola si prevede di accertare un importo pari a circa € 21.000.000.

Tenuto conto della serie storica relativa a questa tipologia di controllo, analizzando il rapporto tra la contribuzione accertata e la contribuzione riscossa, relativamente ai controlli fin qui effettuati sul complesso delle prestazioni previdenziali poste a conguaglio nel quadro D del DM10 (oggi UniEmens), e considerando che le aziende oggetto dei futuri controlli *on desk* presentano dimensioni (numero di dipendenti) più grandi rispetto alle posizioni aziendali già sottoposte a controllo, si ritiene che l'importo riscosso in fase amministrativa nel 2016 possa essere pari a circa € 15.000.000 (circa il 70% dell'importo accertato/dovuto).

### Progetto sperimentale E.L.S.A. (Emersione Lavoro Sommerso Aziende)

Il progetto si propone di monitorare attentamente il fenomeno di comportamenti fraudolenti legati alla telematizzazione delle procedure amministrative attraverso le quali i datori di lavoro (pubblici e privati) devono comunicare ai Centri per l'impiego, all'INPS, all'INAIL e al Ministero del lavoro, le informazioni relative ad assunzioni, proroghe, trasformazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro, valutarne tutti gli aspetti connessi e realizzare in corso d'anno una nuova applicazione intranet in grado di pervenire ad una ricostruzione d'ufficio dei flussi mancanti, prelevando i dati direttamente dalla banca dati del sistema UniLav, al fine di calcolare la contribuzione teoricamente omessa in base ai dati contrattuali del rapporto di lavoro, accorciando così, di fatto, significativamente i tempi di recupero del credito.

### Contrasto alla simulazione dei rapporti di lavoro

Sarà rilasciata in corso d'anno un'innovativa piattaforma informatica nell'ambito della quale confluiranno anche gli altri applicativi attualmente dedicati al contrasto del fenomeno e sin qui gestiti centralmente, in grado di utilizzare le basi dati dell'Istituto e delle altre P.A. per individuare con la massima tempestività le situazioni a rischio e facilitare la concreta attività amministrativa da porre in essere per ciascuna situazione di anomalia/criticità e l'adozione dei necessari provvedimenti da parte delle competenti autorità investigative e giudiziarie.

Dallo svolgimento di tale attività si prevede di individuare nel 2016 circa 15.000 rapporti di lavoro fittizi.

In termini di contributo alla riduzione del debito pubblico, l'attività di Verifica impedirà il pagamento di indebite prestazioni previdenziali per un ammontare, tenuto conto delle più rilevanti variabili che incidono sulla durata media delle prestazioni in oggetto ed i relativi importi, pari a circa € 110.000.000.

### Contrasto alle indebite compensazioni

L'INPS e l'Agenzia delle entrate hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa finalizzato a strutturare, tra l'altro, una comune strategia di contrasto al fenomeno delle compensazioni indebite effettuate a mezzo F24 tra crediti e debiti dichiarati ai rispettivi enti. Il previsto tavolo tecnico centrale bilaterale di coordinamento, composto da dirigenti e funzionari dell'INPS e delle Entrate, ha prioritariamente individuato specifici profili di rischio di irregolarità connessi alle compensazioni sulla base dei quali sono state individuate le relative posizioni aziendali da sottoporre a controllo.

Il tavolo centrale ha altresì concordato che tale attività sarà gestita attraverso un nuovo servizio telematico da attuarsi in cooperazione applicativa. Tale procedura consentirà ad INPS di mettere a disposizione dell'Agenzia delle entrate la visualizzazione dei dati relativi alle compensazioni tra debiti contributivi e crediti Erario ritenute particolarmente a rischio, sulla base dei criteri definiti dal tavolo tecnico centrale e sulla base delle esperienze operative locali, e permetterà ai referenti dell'Agenzia delle entrate di rendere disponibili ai funzionari INPS i dati relativi alle compensazioni di cui risulti accertata l'illegittimità anche ai fini della verifica della posizione contributiva.

La procedura consentirà di visualizzare tempestivamente le posizioni aziendali che hanno provveduto a regolarizzare la violazione posta in essere con la compensazione illegittima, al fine di consentire all'Istituto la revisione della situazione contributiva dell'azienda.

In attesa della realizzazione della citata procedura, il messaggio Hermes n. 853 del 23 febbraio 2016 provvede a fornire i primi chiarimenti amministrativi e le necessarie istruzioni operative per la gestione del recupero degli importi di compensazioni di cui sia stata accertata l'illegittimità da parte dell'Agenzia delle entrate.

## Tutoraggio crediti sofferenti

La piattaforma TUTOR sarà realizzata da una nuova sezione dedicata ai crediti sofferenti, all'interno della quale saranno inserite tutte le informazioni riferite a quei verbali ispettivi per i quali l'iter amministrativo per il passaggio al recupero crediti è stato impedito o interrotto a causa di difettosità sistemiche.

La gestione più efficace ed uniforme dei crediti consentirà, nel 2016, di accertare un importo pari a circa € 40.000.000.

## Procedura C.A.S.CO. (Controllo Automatizzato Sgravi e COnguagli)

Dall'attività di Verifica amministrativa posta in essere con l'ausilio della procedura CASCO non è possibile individuare a priori un autonomo volume di accertato; la concreta attività da porre in essere dovrà essere indirizzata principalmente all'individuazione e alla valutazione, per ciascuna delle prestazioni a conguaglio, di quegli indicatori che potranno essere utili per intercettare i comportamenti aziendali che deviano dagli standard e vanno considerati a rischio.

In base ai parametri selezionati e al campione di aziende individuato, anche in relazione alle peculiari caratteristiche socio-economiche e alle diverse aree geografiche di riferimento, dovranno essere sottoposte a verifica un numero pari ad almeno il 3% delle aziende di competenza e comunque corrispondenti a quelle posizioni aziendali considerate maggiormente a rischio a seguito della combinazione dei diversi indicatori presenti in procedura, in quanto si discostano in modo significativo dallo standard del fenomeno analizzato.

La pianificazione di tale attività sul territorio, nel rispetto dell'assoluta priorità riconosciuta ai fenomeni di irregolarità sostanziale, sarà affidata all'autonomia delle Direzioni regionali le quali, nell'esercizio del proprio ruolo di coordinamento e in considerazione delle unità in forza alla U.O. Verifica Amministrativa a cui competeranno i relativi controlli, valuteranno gli ambiti e le casistiche di intervento verso cui concentrare l'attività, in relazione all'analitica valutazione delle peculiarità delle rispettive aree territoriali.

## Attività di tutoraggio aziende agricole

L'attività di tutoraggio fin qui svolta, rivolta essenzialmente al recupero della contribuzione non versata ed al corretto allineamento dei dati contenuti negli archivi attraverso l'intercettazione *ex post* delle anomalie e delle incongruenze presenti nelle denunce contributive e l'introduzione di una serie di controlli automatizzati atti a bloccare immediatamente il comportamento fraudolento, ha consentito di accertare complessivamente un importo pari a circa € 24.000.000.

Al fine di prevenire fenomeni irregolari e possibili truffe ai danni dell'Istituto, è in fase di collaudo una nuova applicazione incentrata sull'analisi e monitoraggio del fabbisogno aziendale della manodopera occupata/da occupare. Ulteriori attività di verifica riguarderanno le seguenti specifiche tematiche: verifica versamento contributo di solidarietà (legge n. 166/1991); verifica *codeline* a credito; controllo prestazioni anticipate/compensate modelli F24.

Il prosieguo delle attività di controllo in agricoltura, secondo le linee guida suddette, non consente, ad oggi, di individuare un autonomo volume di accertato.

### Procedura Pegaso

La procedura verifica il corretto versamento della contribuzione virtuale in edilizia a seguito del diniego totale o parziale della richiesta di CIG. L'importo complessivamente accertato dall'operazione PEGASO al 31.12.2015 è pari a circa € 71.000.000; l'importo riscosso in fase amministrativa è pari a circa € 40.000.000 (56%).

Dal prosieguo dell'attività di recupero, tenuto conto delle attuali funzionalità procedurali che consentono una gestione più celere degli adempimenti connessi alla richiesta della contribuzione non versata e considerato il sempre più elevato numero di aziende che provvede al pagamento della contribuzione virtuale appena riceve il provvedimento di diniego della C.I.G., si prevede di accertare un importo in linea con l'annualità 2015 pari a circa € 11.000.000.

Tenuto conto della serie storica relativa a questa tipologia di controllo e analizzando il rapporto tra la contribuzione accertata e la contribuzione riscossa, anche in considerazione delle nuove modalità di gestione delle domande fuori termine, si ritiene che il trend di riscossione possa essere migliorato e l'importo riscosso in fase amministrativa nel 2016 possa essere pari a circa € 7.000.000 (60%).

### Procedura RACE (Recupero Aggiuntivo Cassa Integrazione Entrate)

Il nuovo applicativo RACE provvede ad importare, con cadenza giornaliera, dalle procedure afferenti la Direzione Centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito, tutti i dati relativi ai contributi aggiuntivi calcolati e dovuti dalle aziende a fronte del pagamento diretto di un'integrazione salariale (Cassa Integrazione Ordinaria, Ordinaria in Edilizia, Straordinaria, in Deroga e per Solidarietà).

Successivamente, in modalità automatica e con invio massivo a cadenza mensile, la procedura notifica la richiesta dei contributi attraverso invio al sistema POSTEL che provvede prioritariamente mediante recapito PEC aziendale e, secondariamente, mediante raccomandata A/R. In allegato alla richiesta è inviato un modello F24 precompilato contenente, tra l'altro, l'importo dovuto. L'importo che si prevede di accertare tramite la procedura in argomento è essere pari a circa € 32.000.000.

Analizzando il rapporto tra la contribuzione accertata e la contribuzione riscossa in relazione all'attività svolta per tale tipologia di controllo e tenuto conto delle rilevanti novità di gestione e di pagamento introdotte, si ritiene che l'importo riscosso in fase amministrativa nel 2016 possa essere pari a circa € 23.000.000 (70%).

### Importi previsti per l'anno 2016

L'importo che si ritiene possa essere accertato dal complesso delle attività da svolgersi nel 2016 è pari a circa € 217.200.000. Il contributo alla riduzione del debito pubblico derivante dal complesso delle attività di Verifica Amministrativa è stimato in circa € 608.800.000. Pertanto, dal complesso delle attività di Verifica amministrativa da svolgersi nell'anno 2016, sarà possibile ottenere un beneficio economico complessivo di circa € 826.000.000.

Nella Tabella 4.A.VI.2, tali importi sono suddivisi, per ciascuna delle attività di verifica, a livello regionale.

**TABELLA 4.A.VI.2: PIANO DI PREVENZIONE E ATTIVITÀ ISPETTIVA 2016**

REGIONI	CONTROLLO ANF	PEGASO	RACE	C.A. 6Y	C.A. 5N	CREDITI SOFFERENTI	TOTALE ACCERTATO	Contributo alla riduzione del debito pubblico	Accertato + contributo riduzione debito pubblico
Abruzzo	€ 413.896	€ 383.998	€ 1.009.630	€ 2.289.082	€ 818.448	€ 2.439.435	€ 7.354.489	€ 12.589.951	€ 19.944.440
Basilicata	€ 168.376	€ 366.646	€ 145.702	€ 688.548	€ 496.408	€ 1.178.167	€ 3.043.847	€ 3.787.017	€ 6.830.864
Calabria	€ 726.761	€ 780.873	€ 332.535	€ 1.753.234	€ 1.455.674	€ 1.441.324	€ 6.490.401	€ 9.642.786	€ 16.133.187
Campania	€ 6.092.825	€ 1.450.090	€ 2.612.237	€ 9.502.201	€ 8.253.879	€ 1.766.481	€ 29.677.713	€ 52.262.106	€ 81.939.819
Emilia Romagna	€ 614.420	€ 536.046	€ 2.657.307	€ 6.739.324	€ 142.500	€ 20.876	€ 10.710.473	€ 37.066.282	€ 47.776.755
Friuli Venezia Giulia	€ 165.470	€ 61.125	€ 680.914	€ 2.845.395	€ 20.750	€ 152.764	€ 3.926.418	€ 15.649.671	€ 19.576.089
Lazio	€ 2.794.625	€ 1.258.172	€ 3.300.366	€ 12.120.380	€ 1.506.472	€ 6.797.739	€ 27.777.754	€ 66.662.092	€ 94.439.846
Liguria	€ 301.932	€ 180.647	€ 390.094	€ 2.309.859	€ 33.166	€ 155.397	€ 3.371.095	€ 12.704.225	€ 16.075.320
Lombardia	€ 2.784.512	€ 2.334.406	€ 3.814.031	€ 18.995.620	€ 279.389	€ 6.888.502	€ 35.096.460	€ 104.475.910	€ 139.572.370
Marche	€ 362.063	€ 117.380	€ 2.263.822	€ 2.047.991	€ 136.230	€ 164.807	€ 5.092.293	€ 11.263.951	€ 16.356.244
Molise	€ 101.829	€ 57.471	€ 405.857	€ 381.806	€ 220.903	€ 11.765	€ 1.179.631	€ 2.099.933	€ 3.279.564
Piemonte	€ 848.953	€ 368.042	€ 2.762.466	€ 5.261.091	€ 146.175	€ 10.023.869	€ 19.410.596	€ 28.935.998	€ 48.346.594
Puglia	€ 1.728.024	€ 554.518	€ 2.275.792	€ 4.073.179	€ 2.133.360	€ 716.960	€ 11.481.833	€ 22.402.485	€ 33.884.318
Sardegna	€ 419.322	€ 212.421	€ 885.814	€ 1.515.511	€ 639.042	€ 4.676.753	€ 8.348.863	€ 8.335.310	€ 16.684.173
Sicilia	€ 1.886.249	€ 1.301.191	€ 2.667.933	€ 4.113.468	€ 3.701.810	€ 1.669.297	€ 15.339.948	€ 22.624.076	€ 37.964.024
Toscana	€ 677.725	€ 337.720	€ 1.558.073	€ 5.442.965	€ 78.957	€ 1.483.600	€ 9.579.040	€ 29.936.306	€ 39.515.346
Trentino Alto Adige	€ 167.230	€ 640.290	€ 227.292	€ 1.692.268	€ 29.898	€ 220.515	€ 2.977.493	€ 9.307.471	€ 12.284.964
Umbria	€ 294.083	€ 250.826	€ 1.322.555	€ 1.207.880	€ 38.167	€ 169.817	€ 3.283.328	€ 6.643.339	€ 9.926.667
Valle d'Aosta	€ 21.172	€ 2.566	€ 40.130	€ 135.929	€ 3.614	€ 0	€ 203.411	€ 747.611	€ 951.022
Veneto	€ 920.929	€ 385.996	€ 3.163.920	€ 7.578.728	€ 38.442	€ 810.766	€ 12.898.781	€ 41.683.004	€ 54.581.785
<b>TOTALE</b>	<b>€ 21.490.396</b>	<b>€ 11.580.423</b>	<b>€ 32.516.469</b>	<b>€ 90.694.459</b>	<b>€ 20.173.284</b>	<b>€ 40.788.834</b>	<b>€ 217.243.865</b>	<b>€ 498.819.525</b>	<b>€ 716.063.390</b>
<b>TOTALE DC ENTRATE</b>								<b>€ 110.000.000</b>	<b>€ 110.000.000</b>
<b>TOTALE NAZIONALE</b>								<b>€ 608.819.525</b>	<b>€ 826.063.390</b>

La strutturale modifica organizzativa della Verifica amministrativa, che si trasforma in Vigilanza documentale, prevede nello svolgimento delle attività nel 2016 la piena realizzazione delle nuove modalità lavorative. Pertanto, a consuntivo, sarà possibile addivenire ad un'analisi predittiva e ad un più preciso quadro dei fenomeni di evasione ed elusione contributiva.

### Contesto socio-economico e normativo

Anche nel corso del 2015 l'attività di vigilanza, prevenzione e contrasto all'economia sommersa si è svolta nel contesto di una persistente crisi economica, anche se deboli segnali di ripresa sono stati registrati nel senso di una evoluzione moderatamente positiva dell'economia italiana: alle favorevoli condizioni cicliche nella manifattura si sono andati affiancando, infatti, segnali di espansione anche nei servizi e, dopo una prolungata recessione, di stabilizzazione nelle costruzioni, restando però ancora incerte le prospettive degli investimenti. Quanto al mercato del lavoro, nel 2015 il numero complessivo delle **assunzioni (attivate da datori di lavoro privati)** è risultato di 5.408.804 segnando una netta crescita rispetto agli anni precedenti (+11% sul 2014 e +15% sul 2013). Nel contempo le cessazioni, complessivamente considerate, sono risultate pari a 4.802.833 con un differenziale positivo pari a 605.971.

Tale crescita è stata determinata essenzialmente dai contratti a tempo indeterminato: le relative assunzioni sono risultate quasi 1,9 milioni segnando un incremento del 47% rispetto al

2014. Quelle a full time sono meno del 60%, una percentuale in linea con gli anni precedenti. E' rimasto sostanzialmente stabile il numero di assunzioni con contratti a tempo determinato, mentre sono diminuite le assunzioni in apprendistato (-20 %).

Per le cessazioni si registra una modesta riduzione (-2%). Un rilevante dato di flusso è relativo alle **trasformazioni contrattuali a tempo indeterminato**. Quelle che hanno interessato i contratti a tempo determinato sono risultate circa 500.000: rispetto al 2014 la crescita è risultata appena inferiore al 50%. Anche i rapporti di lavoro già regolati da contratto di apprendistato e divenuti rapporti a tempo indeterminato, essendo concluso il periodo formativo, sono aumentati (+23%) In virtù di queste dinamiche, la percentuale dei nuovi rapporti di lavoro attivati o variati a tempo indeterminato sul totale dei rapporti attivati/variati è stata del 41% rispetto al 32% del 2014. Per i giovani fino a 29 anni, questa quota è passata dal 24,5% al 33,6%.

Le dinamiche descritte consentono di registrare, pertanto, come già detto, a fine 2015, un saldo - per l'universo osservato - tra assunzioni e cessazioni pari a 605.971 posizioni di lavoro: questo saldo misura l'incremento dello stock di posizioni di lavoro intervenuto rispetto alla situazione di fine 2014.

E' presumibile che a questo incremento nel numero di posti di lavoro corrisponda un analogo incremento nel numero di occupati dipendenti regolari.

La crescita delle posizioni di lavoro dipendente è stata trainata dall'incremento dei contratti a tempo indeterminato (+764.129 rispetto a fine 2014). A determinare tale incremento hanno concorso sia le assunzioni che le trasformazioni.

Per quanto riguarda l'insieme delle posizioni di lavoro con contratti diversi dal tempo indeterminato (tempo determinato, intermittente, apprendistato, somministrazione) si registra, sempre nel confronto con la situazione a fine 2014, una modesta contrazione (-158.000 posizioni di lavoro). Tale dinamica risulta dovuta non ad una flessione della complessiva domanda per tipologie contrattuali diverse dai contratti a tempo indeterminato quanto alla crescita delle trasformazioni verso il tempo indeterminato.

I risultati vanno letti, da un lato congiuntamente al peso che, sul totale dei nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato hanno avuto quelli instaurati con la fruizione dell'esonero contributivo ex lege n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) pari a 1,44 ml. (61% del totale). E, dall'altro, in relazione ad un contesto normativo in cui è stata portata a compimento l'intera riforma che ha preso le mosse dal c.d. Jobs Act (Legge delega n. 183/2014) con l'emanazione dei decreti delegati di attuazione, fra i quali assume particolare rilevanza per l'attività di vigilanza il Decreto legislativo n. 149/2015 recante disposizioni per la razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva e relativa istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Sebbene al momento non è possibile fare una valutazione completa degli effetti dell'istituzione di questo nuovo organismo, essendo l'iter di realizzazione del nuovo Ente in fase di completamento (da ultimo, infatti, è stato emanato lo Statuto, approvato con D.P.R. 26 maggio 2016 n. 109) esso - nell'assorbire le competenze in materia di attività ispettiva precedentemente svolte dall'INPS, dall'INAIL e dal Ministero del lavoro - ha come obiettivo quello di semplificare e razionalizzare l'attività di vigilanza in materia di lavoro al fine di evitare sovrapposizioni di azioni ispettive, razionalizzando l'utilizzo di costi e risorse, mantenendo comunque un radicamento sul territorio mediante articolazione provinciale, e (con alcune eccezioni, in particolare nelle realtà di più modesta dimensione).

Nelle intenzioni del legislatore, l'integrazione delle funzioni ispettive dei tre Enti nell'ambito di un contesto unitario quale garantito dall'Ispettorato, oltre a portare rilevanti miglioramenti sul piano della omogeneità delle verifiche e sulla qualità delle stesse, con evidenti benefici sulla par condicio delle aziende ispezionate, dovrebbe garantire una ispezione del lavoro efficace che incida sui comportamenti concreti degli operatori economici. Con ciò consentendo di assicurare un migliore equilibrio, nel quadro delle previsioni normative, tra le esigenze di competitività delle imprese e le imprescindibili istanze di tutela del lavoratore.

Strumento cruciale, in questa prospettiva, sarà costituito dalla **condivisione delle procedure informatiche e delle banche dati** in capo agli Enti - che vedono l'INPS in prima linea come livello di efficacia già in atto ed in via di ulteriore sviluppo - in vista della quale si sta

predisponendo nell'attuale fase di transizione verso il nuovo assetto una specifica attività formativa per tutto il personale ispettivo al fine di omogeneizzarne le competenze professionali, come meglio specificato nel paragrafo relativo all'attività formativa.

### Nuovo modello e risultati attività 2015

Nel corso dell'anno 2015 la Direzione centrale ha inteso proseguire nella sua attività di ridefinizione/implementazione della propria mission ai fini di un riposizionamento strategico della funzione ispettiva, consolidando il nuovo modello organizzativo e funzionale con cui si è inteso potenziare, oltre alla tradizionale funzione accertativa, anche quella preventiva, di intercettazione tempestiva di fenomeni irregolari e distorsivi del mercato, al fine di contribuire ad affermare il rispetto dei diritti previdenziali ed assicurativi e la concorrenza leale tra gli operatori economici.

Il nuovo modello della Direzione Centrale è imperniato sulla centralità dell'azione preventiva, come capacità di intercettare i fenomeni evasivi ed elusivi attraverso un'attività di intelligence, mirata ad analizzare fattori ed indicatori di rischio, per costruire mappe territoriali di pericolo e pianificare strategicamente le attività, piuttosto che una mera azione di contrasto all'economia sommersa, peraltro da rielaborare alla luce dell'impiego massivo delle informazioni. L'ambito da "presidiare" è stato ritenuto principalmente quello dell'area patologie inerenti il mondo del lavoro nel suo complesso, al fine di rafforzare e diffondere la cultura della legalità contributiva, anche attraverso l'adempimento spontaneo e corretto dell'obbligo contributivo. La struttura organizzativa della Direzione Centrale, quindi, oltre a quattro Aree dirigenziali, è stata articolata implementandola con un Nucleo centrale di intelligence, il cui compito principale è di procedere, in collaborazione con le aree manageriali di intelligence, all'individuazione di liste di soggetti da sottoporre all'attività ispettiva e dai Nuclei di intervento speciale - NIS - cui è affidata la realizzazione degli interventi elaborati e sviluppati dal Nucleo centrale di intelligence. Tali Nuclei di Intervento Speciale hanno sostituito, nel nuovo modello organizzativo, le vecchie task force. Inoltre, sono stati costituiti sei Gruppi Territoriali di lavoro caratterizzati da attività tematiche, che intendono realizzare un percorso di promozione di un dialogo costruttivo e costante con il territorio, valorizzando le diverse esperienze regionali.

Il Piano di attività per il 2015, pertanto, è stato conseguentemente caratterizzato dall'intento di realizzare interventi mirati, attraverso l'approfondimento ed il miglioramento di una minuziosa e complessa attività di intelligence - quale si era avviata nel 2014 a seguito della determinazione presidenziale n. 5810 del 31 luglio 2013, che aveva indicato le linee guida gestionali dell'INPS per l'anno 2014 - sia ai fini dell'esigibilità del credito sorto dal verbale, che per individuare i motivi che determinano la soccombenza giudiziale e le conseguenti misure correttive.

In tale contesto, l'attività di intelligence svolta a livello centrale, corredata da un'analisi georeferenziata dei rischi, nonché supportata dai nuovi applicativi informatici di verbalizzazione e programmazione (VerbaliWeb e VGUnico) - è stata finalizzata al contrasto di fenomeni di illegalità diffusa (come appalti illeciti di forniture e servizi, inquadramenti di rapporti di lavoro non regolari, fenomeni fittizi di decentramento produttivo che generano forme di evasione ed elusione contributiva e, conseguentemente, effetti distorsivi dell'economia di mercato e della libera concorrenza).

In questa logica di interazione costante con le Direzioni regionali, a partire dalla fase della pianificazione dell'attività ispettiva, nonché del costante monitoraggio, si è dato ampio spazio a un modello che, tenendo conto del contesto socio-economico e produttivo, ha permesso di individuare con precisione i soggetti da controllare.

Quanto ai risultati dell'attività ispettiva e di contrasto delle irregolarità e dell'evasione contributiva al fine dell'innalzamento del livello di tutela sostanziale dei lavoratori, la Tabella 4.A.VI.3 evidenzia la sintesi dei risultati dell'attività di vigilanza raggiunti nel corso dell'anno

2015 confrontati con l'anno precedente e con quanto stabilito in sede di programmazione degli obiettivi e delle Linee guida, fornite con msg. Hermes 002461 del 09/04/2015.

**TABELLA 4.A.VI.3: ATTIVITA' DI VIGILANZA – ANNO 2015**

	Valore accertato al 31.12.2015	Valore obiettivo 31.12.2015	Scostamento % Consuntivo /Piano	Valore accertato al 31.12.2014	Scostamento % Consuntivo 2015/2014
Accertato lordo (Euro)	1.105.539.356	1.252.425.382	-11,73%	1.316.776.000	-16,04%

	Consuntivo 31.12.2015	Consuntivo 31.12.2014	Scostamento % Consuntivo 2015/2014
N. di ispezioni	39.548	58.043	-31,86%
Lavoratori in nero	16.644	28.627	-41,86%
Lavoratori in nero e irregolari	42.892	77.283	-44,50%
*Numero ispettori (Forza)	1.331	1.412	-5,74%
**Presenza forza ispettiva	1.063	1.149	-7,48%
Coefficiente di presenza	80%	81%	

\* Organico degli ispettori mediamente in forza nel periodo preso in esame al lordo delle giornate di assenza a vario titolo (es. Trasferimenti, formazione, ferie, permessi, distacchi sindacali, malattia, maternità).

\*\* Organico mediamente in forza al netto delle giornate di assenza a vario titolo.

Va sottolineato che rispetto all'anno precedente, a livello di singole realtà territoriali, a fronte di scostamenti negativi più sensibili in talune Regioni (esemplificativo il dato della Campania, dove a fronte di un obiettivo programmato al 31.12.15, pari a Euro 229.826.022,06, l'accertato lordo complessivo sia risultato pari ad Euro 53.898.519,88, con un differenziale di -76,5%, oltre a Puglia, Friuli Venezia Giulia, Trentino A.A., e Calabria), se ne sono registrati, per contro, altri (quali in Lombardia, Liguria, Emilia Romagna e Basilicata), in cui si è avuto un risultato complessivo superiore alle attese, con percentuali di scostamento, in termini di accertato lordo, che vanno da +16% a +26%.

Con particolare riferimento agli scostamenti negativi, le Regioni interessate hanno motivato il calo di produttività con una contrazione delle risorse ispettive, a fronte di obiettivi attribuiti secondo una logica meramente incrementale che non si è rivelato adatto a tener conto delle peculiarità del territorio di riferimento.

Peraltro, e con riferimento al 4° trimestre, la Direzione ha richiesto, alle Regioni in difficoltà, la predisposizione di "progetti straordinari" in diversi settori (fittizi in area DM, applicazione irregolare di inquadramenti retributivi stabiliti da CCNL, esoneri contributivi ex lege n.190/2014, evasione/elusione contributiva in ambito cooperativo, edilizia), al fine di recuperare il gap di accertato, che, sebbene non del tutto colmato, è stato ridotto in misura considerevole.

Dalla comparazione dei dati riportati nelle tabelle si rileva che il calo del numero delle ispezioni effettuate nell'anno 2015 ha sicuramente determinato una diminuzione dei risultati relativi al numero delle aziende irregolari ed alla contribuzione accertata, ma non ha inciso sulla produttività media per visita ispettiva che, con riferimento all'accertato, si incrementa del 23%

a seguito dell'ulteriore sviluppo dell'attività di intelligence e programmazione, avvalorando in tal modo l'impostazione data dalla DCVPES, malgrado la contrazione del numero degli ispettori di circa 80 unità.

I decrementi in valore assoluto esposti nelle tabelle devono essere ricercati in alcune, concomitanti cause, oltre alla non irrilevante diminuzione della forza ispettiva, quali la necessità di verificare il modello organizzativo dell'attività alla luce dell'innovazione legislativa relativa al costituendo Ispettorato nazionale del lavoro, il conseguente incremento delle ispezioni in congiunta con le DTL, che comportano ovviamente tempi più lunghi di preparazione, programmazione, definizione ma anche la sospensione dell'attività dei Nuclei d'Intervento Speciali nel secondo semestre dell'anno 2015 in conseguenza di situazioni contingenti.

### Obiettivi ed azioni ispettive 2016

L'individuazione degli obiettivi e delle azioni ispettive per l'anno 2016 tiene conto, come già evidenziato, dei riflessi delle innovazioni legislative introdotte in materia di Vigilanza ispettiva con la creazione dell'Ispettorato unico del lavoro e del conseguente assorbimento in esso, per quanto concerne l'aspetto funzionale, del personale ispettivo in forza presso l'Istituto. Tiene parimenti conto, dopo anni di crisi economica di tipo recessivo, dello stato di stagnazione venuto a generarsi nell'ultimo biennio, con una bassa inflazione e riduzione dei consumi interni, a cui solo di recente hanno fatto da riscontro timidi segnali di ripresa.

Alla luce dei risultati conseguiti durante l'anno 2015 - e soprattutto del nuovo modello che si è inteso costruire alla cui base c'è l'innovata interpretazione della funzione dell'attività di vigilanza - va sottolineato e ribadito il ruolo di battistrada cui l'Istituto si candida sulla frontiera e a presidio della correttezza e correntezza dell'adempimento dell'obbligo contributivo, in virtù delle grandi potenzialità che possono venire dispiegate nel presente e negli anni futuri, mediante l'attività di intelligence, che sia mirata e fortemente selettiva nel contrasto all'evasione/elusione contributiva, nonché volta realizzare un'effettiva tutela delle condizioni dei lavoratori e di lotta al sommerso economico, senza tuttavia costituire un inutile ostacolo al sistema produttivo.

L'attività di intelligence, inoltre, è sempre più necessaria, a fronte della costante diminuzione del personale ispettivo, la cui attività deve essere fortemente ottimizzata per essere mirata in modo proficuo, tale da garantire la tenuta delle performance.

Sotto tal profilo, i nuovi applicativi a livello informatico consentono, oggi, di incrociare le informazioni contenute nelle diverse banche dati dell'Istituto, per fronteggiare ed individuare, in maniera puntuale e sul territorio e nel contesto socio economico in cui sono inseriti, fenomeni complessi e pervasivi, quali il contrasto al lavoro fittizio, finalizzato all'erogazione indebita di prestazioni previdenziali e assistenziali, il contrasto alle false compensazioni tra debiti contributivi e crediti con l'Erario, il contrasto al lavoro sommerso in agricoltura e in edilizia, individuato attraverso l'elaborazione e la verifica di indici di congruità aziendale che consentono una più puntuale individuazione di aziende a rischio.

Funzionale al potenziamento della predetta attività di intelligence - che implica un necessario coordinamento con la Direzione Centrale Entrate e l'attività di vigilanza documentale, al fine di escludere possibili duplicazioni, - risulta l'elaborazione di indicatori di rischio, per ciascun settore di attività, ottenuti incrociando i risultati delle indagini conoscitive condotte periodicamente da enti e organismi di ricerca quali, Istat, Banca d'Italia, Unioncamere, Unionfiliera etc., sull'andamento congiunturale dell'economia delle singole Regioni.

La capacità di intercettare in tal modo fenomeni evasivi ed elusivi diffusi nel territorio, collocandoli nelle specifiche realtà regionali e settoriali consente, inoltre, di costruire vere e proprie mappe di rischio in grado di orientare con maggiore efficacia l'attività di vigilanza documentale ed ispettiva, eliminando la dispersione di attività ispettiva su realtà poco significative e con scarsi risultati.

Nell'ambito dell'attività di prevenzione, la collaborazione con le altre Amministrazioni pubbliche - consolidatasi nel corso degli ultimi anni e finalizzata allo scambio sistematico di informazioni - ha comportato la stipula di apposite Convenzioni, quali, ad esempio, con Union Camere e Agenzia delle entrate, essenziali per sviluppare azioni costanti e aggiornate di vigilanza documentale ed ispettiva mirate sul territorio.

### Obiettivi di produzione

L'obiettivo di produzione assegnato alla Direzione centrale vigilanza prevenzione e contrasto all'Economia sommersa per l'anno 2016, con la circolare n. 4 del 14.1.2016, risulta pari ad € 1.285.000.000,00, articolato come segue:

Maggiori entrate - Accertamento contributi: € 1.100.000.000,00;

Minori uscite - Annullamento prestazioni: € 185.000.000,00.

Tali obiettivi sono stati rimodulati a seguito della fase di rinegoziazione regionale effettuata dalla Direzione Centrale Pianificazione e Controllo di Gestione e contenuti nel Piano della Performance 2016-2018 approvato con Determinazione Presidenziale n. 73 del 24 maggio 2016, quale contributo alla riduzione del debito pubblico, secondo la seguente articolazione:

Accertato da DMV: €. 1.084.610.835,00

Annullamento prestazioni da vigilanza ispettiva: €. 184.046.618;

I predetti obiettivi risultano, a loro volta, così ripartiti a livello territoriale:

**TABELLA 4.A.VI.4: OBIETTIVI DI PRODUZIONE**

REGIONI	ACCERTAMENTO CONTRIBUTI DA VIGILANZA ISPETTIVA OBIETTIVO 2016 PIANO PERFORMANCE	MINORI PRESTAZIONI DA VIGILANZA ISPETTIVA OBIETTIVO 2016 PIANO PERFORMANCE
PIEMONTE	96.191.801	704.087
VALLE D'AOSTA	505.366	9.000
LOMBARDIA	190.000.000	13.713.155
TRENTINO-ALTO ADIGE	11.000.000	790.000
VENETO	83.570.247	1.653.000
FRIULI - VEN.GIULIA	10.147.096	231.545
LIGURIA	19.306.758	2.499.745
EMILIA ROMAGNA	66.181.845	4.722.834
TOSCANA	45.302.212	529.246
UMBRIA	13.917.922	69.000
MARCHE	35.337.296	2.343.000
LAZIO	120.755.355	2.225.670
ABRUZZO	26.000.000	2.700.000
MOLISE	4.505.000	431.751
CAMPANIA	15.203.852	23.622.350
PUGLIA	45.721.861	25.531.418
BASILICATA	17.150.000	5.731.928
CALABRIA	40.400.000	45.150.000
SICILIA	54.848.255	50.831.290
SARDEGNA	30.942.634	557.599

## Attività ispettiva ordinaria

### 1. *Ambiti comuni di intervento a livello nazionale*

L'attività ordinaria comprende sia l'attività di vigilanza ispettiva in materia lavoristica e previdenziale a livello nazionale, indirizzata su alcuni, specifici, fenomeni di più rilevante impatto economico sia l'attività ispettiva svolta dalle singole Regioni per contrastare particolari fenomeni o patologie legate al territorio di riferimento. Per tali attività le Regioni si avvalgono di risorse economiche proprie stanziare su appositi capitoli di spesa del bilancio.

Per l'anno 2016, a seguito delle indicazioni della commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza presso il Ministero del lavoro che ha dato precise indicazioni sono stati individuati i seguenti ambiti prioritari di intervento, a livello nazionale, che saranno oggetto di attività ispettiva, da parte delle Regioni sempre con il costante coordinamento della Direzione Centrale:

#### 1. **Agricoltura – Caporalato**

L'azione ispettiva sarà rivolta, da un lato, anche attraverso un'azione coordinata con le forze dell'ordine, a contrastare il fenomeno del caporalato in agricoltura, cui si riconnette un'elevata evasione/elusione contributiva, dall'altra al disconoscimento di rapporti di lavoro instaurati fittiziamente;

#### 2. **Benefici contratti a tutele crescenti**

L'attività ispettiva sarà rivolta - sulla base dell'analisi dei dati inviati dalla Direzione Centrale della Vigilanza e della Direzione Centrale Entrate alle singole Direzioni Regionali, a verificare eventuali fenomeni di fruizione indebita dell'esonero contributivo in oggetto;

#### 3. **Piattaforme logistiche interporti**

L'attività di vigilanza ispettiva sarà rivolta a contrastare il lavoro irregolare ed "in nero" nell'ambito delle piattaforme logistiche collocate a monte dei terminal portuali ed integrate con un sistema di trasporto intermodale. L'attività sarà volta, in particolare, a verificare l'esistenza di appalti non genuini tra aziende operanti nell'indotto, nonché fenomeni di evasione/elusione contributiva, conseguente alla non corretta applicazione del CCNL ai lavoratori operanti nei settori delle attività manifatturiere, del facchinaggio e dello stoccaggio delle merci nell'ambito dei principali interporti intermodali (trenogomma);

#### 4. **Cooperative spurie e di immigrati**

L'azione ispettiva sarà volta a verificare la corretta applicazione della normativa di tutela dei rapporti di lavoro instaurati nel settore delle cooperative, con particolare riferimento ai fenomeni elusivi posti in essere dalle c.d. Cooperative spurie, vale a dire da quei soggetti che, lungi dal perseguire i dichiarati scopi mutualistici, per mezzo di appalti simulati somministrano abusivamente manodopera alle imprese committenti. L'azione ispettiva sarà parimenti diretta a verificare la regolarità dei rapporti di lavoro dei lavoratori dipendenti (soci lavoratori) nel caso delle Cooperative di immigrati.

#### 5. **CO.CO.CO.**

L'attività di vigilanza ispettiva per i contratti di collaborazione continuativa e coordinata sarà volta a verificare il corretto inquadramento contrattuale dei lavoratori destinatari della norma, alla luce delle disposizioni contenute nel Decreto legislativo n. 81/2015 di Riforma dei Contratti di Lavoro;

#### 6. **Voucher**

L'azione di vigilanza ispettiva nel settore dei voucher sarà indirizzata a verificare il rispetto della normativa in materia ed evitare l'utilizzo improprio dei buoni lavoro per mascherare l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato;

#### 7. **Associazioni fittizie per recupero prestazioni**

In tale settore l'attività di vigilanza ispettiva avrà come obiettivo precipuo quello di contrastare il fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi, nonché quello di accertare comportamenti elusivi e distorsivi posti in essere dalle associazioni mediante l'utilizzo improprio di contratti di lavoro atipici;

#### 8. **Grandi aziende di produzione e servizi**

Nei confronti della nuova realtà economica produttiva costituita dalle grandi aziende di produzione e servizi appartenenti al settore terziario, l'attività di vigilanza sarà orientata a contrastare sia il fenomeno del lavoro nero, che il fenomeno della registrazione di giornate di assenza fittizie, finalizzato ad abbattere l'imponibile contributivo ed a realizzare, in tal modo, un part time di fatto. Saranno verificati, inoltre, ulteriori fenomeni di evasione ed elusione quali, orari di lavoro non dichiarati, straordinari, e verificata la corretta applicazione di contratti atipici quali, il lavoro a chiamata e il lavoro accessorio

## 2. *Ambiti di intervento specifici delle Regioni*

Oltre che sugli ambiti di intervento sopra definiti, che derivano dalle direttive ministeriali, i quali interessano, pur se con peso diverso, tutto il territorio nazionale (fatta eccezione, per evidenti ragioni geografiche, per il settore degli interporti), ogni **Direzione regionale INPS dovrà continuare ad esercitare l'azione di vigilanza sui settori e sui fenomeni propriamente tipici del territorio di riferimento**. Siffatta attività sarà attuata sotto il coordinamento ed il monitoraggio costante della Direzione Centrale della Vigilanza cui spetta, peraltro, assumere decisioni nei casi di fenomeni d'illegalità trasversali a più Regioni onde assicurare un'azione ispettiva rapida ed efficace ed omogenea.

Resta fermo che le risultanze dell'attività ispettiva condotta a livello regionale saranno oggetto di verifica costante, da parte della suddetta Direzione Centrale, al fine di prevenire eventuali scostamenti, rispetto agli obiettivi programmati, e concordare le opportune iniziative, con le Regioni interessate, per consolidare i risultati in termini di accertato lordo e annullamento di prestazioni da vigilanza ispettiva.

Ciò premesso, gli ambiti e fenomeni peculiari di intervento di seguito elencati derivano da un processo di programmazione e coordinamento con le sedi territoriali, che hanno una conoscenza approfondita dei rispettivi territori e delle relative criticità.

In particolare, le attività peculiari delle Regioni possono riguardare anche declinazioni degli ambiti di intervento nazionali, specificando i settori in cui un certo fenomeno illecito deve essere contrastato.

Di seguito si riepilogano schematicamente i campi di intervento propri delle singole Regioni.

### 1. Piemonte

- Agricoltura: contrasto ai fenomeni di somministrazione illecita;
- Poli logistici legati al comparto industriale: vigilanza sulle imprese di servizi e aziende di trasporto, specialmente se sotto forma di società cooperativa;
- Voucher: contrasto all'uso distorto del lavoro accessorio, specialmente nei settori del turismo e dell'insegnamento.

### 2. Valle d'Aosta

- Turismo: contrasto all'evasione contributiva e all'uso distorto di contratti atipici da parte delle strutture ricettizie, anche per le attività di intrattenimento (animatori turistici e altri lavoratori dello spettacolo).

### 3. Lombardia

- Agricoltura: vigilanza sulle aziende agrituristiche e florovivaistiche per verificarne il corretto inquadramento; vigilanza sulle imprese utilizzatrici di lavoratori agricoli irregolarmente somministrati da altre imprese (cooperative o meno) "senza terra";
- Cooperative: attività ispettiva indirizzata ai committenti (ipermercati, centri commerciali, aeroporti) per effettuare controlli sulle cooperative di trasporto e logistica, di produzione e lavoro, di facchinaggio; controlli sulle cooperative e sulle agenzie che svolgono attività nei confronti delle famiglie e nelle RSA;
- Edilizia e cantieri: azione di vigilanza indirizzata ai cantieri di dismissione dell'area dell'Expo 2015;
- Voucher: contrasto al fenomeno di transumanza dei lavoratori fra aziende collegate, finalizzato ad eludere il tetto massimo del compenso stabilito dalla normativa.

#### 4. Liguria

- Cooperative: controlli sulle cooperative attive nei settori delle pulizie, dei servizi alla persona e del facchinaggio, con riguardo a orari di lavoro non dichiarati, falsi part-time, straordinari non denunciati, false collaborazioni a progetto e false Partite IVA;
- Edilizia e cantieri: attività di contrasto all'uso distorto dell'istituto della trasferta, all'abuso di orari straordinari non retribuiti, ai falsi distacchi dall'estero presso cantieri navali;
- Corrieri espressi e agenzie di trasporto/consegne: attività di contrasto all'uso distorto dell'istituto della trasferta, dei falsi contratti part-time;
- Aree portuali: controlli sulle imprese operanti nei trasporti e nella logistica per contrastare l'uso elusivo del part-time, dello straordinario e delle trasferte, nonché l'instaurazione di falsi distacchi dall'estero.

#### 5. Friuli-Venezia Giulia

- Cooperative: accertamenti sulle cooperative operanti nella logistica e nei trasporti per verifica delle retribuzioni aggiuntive legate alla produttività; controlli sulle cooperative sociali per il riscontro dell'utilizzo di contratti anomali e/o benefici non attinenti all'attività svolta;
- Edilizia e cantieri: attività di contrasto al lavoro nero, all'evasione/elusione contributiva, alla false trasferte, alle violazioni della normativa sul part-time in edilizia; verifiche sui cantieri navali finalizzate a combattere le false assenze ingiustificate, il lavoro straordinario non retribuito, l'uso distorto dell'istituto della trasferta;
- Commercio e terziario: attività di contrasto al lavoro nero, all'evasione/elusione contributiva in particolare per i pubblici esercizi e nel settore alberghiero; verifiche sulle imprese di trasporto e facchinaggio e nelle case di riposo finalizzate al contrasto all'evasione totale o parziale dell'obbligo contributivo, all'abuso di forme contrattuali flessibili, all'uso illegittimo di trasferte e all'applicazione di contratti diversi da quelli sottoscritti dalle OO.SS. più rappresentative.

#### 6. Veneto

- Agricoltura: verifica dei rapporti di lavoro; verifica dell'iscrizione all'INPS dei soci delle cantine sociali.
- Cooperative: accertamenti per la verifica dell'applicazione di contratti collettivi stipulati con OO.SS. non rappresentative;
- Edilizia e cantieri: vigilanza sul ricorso illegittimo al lavoro accessorio in caso di appalto; contrasto all'uso delle trasferte improprie e all'indebito utilizzo di permessi, aspettative e altre assenze ingiustificate, al fine di conseguire la fittizia riduzione dell'orario di lavoro; accertamenti nel settore navalmecanico per le lavorazioni subappaltate;
- Commercio e Terziario: accertamenti nel settore della grande distribuzione, per i servizi di logistica e pulizie; controlli sui servizi di ristorazione collettiva presso infrastrutture; contrasto al lavoro nero nei pubblici esercizi e nei laboratori di imprese etniche;
- Artigiani e commercianti: accertamenti sulle posizioni di soci di più s.r.l., iscritti alla gestione artigiani o commercianti, per la verifica dell'effettivo reddito complessivo derivante dalle diverse società;
- Voucher: accertamenti su imprese di pulizie.

#### 7. Trentino-Alto Adige

- Agricoltura: attività di controllo specialmente nell'ambito della frutticoltura e viticoltura, anche al fine di verificare la corretta assunzione da parte delle aziende di coltivatori diretti con le agevolazioni previste dalla L. 97/1994; accertamenti presso gli agriturismi per la verifica del corretto inquadramento aziendale e delle violazioni contributive;

- Edilizia e cantieri: verifiche per contrastare l'impiego di lavoro nero e irregolare, le forme di appalto illecito, i fenomeni di somministrazione irregolare di manodopera e l'uso illegittimo di voucher nell'ambito dell'appalto e della somministrazione.
- Commercio e terziario: azioni di contrasto al lavoro nero e all'abuso di forme contrattuali atipiche (lavoro a chiamata e lavoro accessorio) nel settore turistico alberghiero, della ristorazione e del commercio al dettaglio; verifiche nell'ambito delle attività di animazione delle strutture ricettive e dei locali di intrattenimento; interventi di vigilanza nell'ambito degli appalti di pulizie, per arginare i fenomeni di irregolarità in ordine agli orari di lavoro, all'utilizzo improprio delle voci di trasferta e diaria e all'uso illegittimo dei voucher negli appalti;
- Artigiani e commercianti: controlli sulle attività di commercio ambulante per la verifica del corretto utilizzo di manodopera nei mercati regionali e comunali, sulla corretta assicurazione dei preposti alla somministrazione di alimenti e bevande, sull'rispetto dell'obbligo di iscrizione nella gestione artigiani e commercianti;
- Trasporti: attività di contrasto al fenomeno del lavoro nero e dell'elusione contributiva, anche presso le ditte operanti in regime di appalto nei c.d. "grandi impianti" (rete viaria e ferroviaria);
- Sport: accertamenti presso società sportive e palestre, per verificare la regolarità dei rapporti di lavoro e gli adempimenti contributivi;
- Particolari fenomeni elusivi/fraudolenti: controlli per contrastare l'instaurazione di rapporti di lavoro fittizi.

#### **8. Emilia Romagna**

- Voucher: controlli volti ad evitare forme di elusione della normativa di riferimento, anche in considerazione dell'aumento esponenziale del ricorso al lavoro accessorio;
- Cooperative: attività di verifica, in particolare sulle cooperative di produzione e lavoro;
- Trasporti: verifiche sulla c.d. "estero-vestizione" delle imprese, attuata per il tramite del distacco transnazionale non genuino di lavoro;
- Particolari fenomeni elusivi/fraudolenti: controlli sul ricorso improprio all'associazione in partecipazione, sull'abuso della trasferta e del trasfertismo, sull'omessa valorizzazione nella definizione dell'imponibile contributivo dell'indennità di mancato preavviso al licenziamento, sull'instaurazione di rapporti di lavoro fittizi.

#### **9. Toscana**

- Agricoltura: azioni di vigilanza ispettiva nei confronti delle aziende "senza terra" nonché, delle sedicenti aziende agrituristiche che spesso celano attività di ristorazione a carattere lucrativo;
- Cooperative: attività per la verifica del CCNL applicato ai dipendenti, delle indennità di trasferta, e della effettiva presenza dello stato di crisi aziendale e conseguente adeguamento dei salari imponibili;
- Commercio e terziario: controlli mirati al contrasto dell'evasione e del lavoro nero nel settore del turismo, particolarmente nei piccoli alberghi delle città d'arte, nelle attività ricettive delle località costiere e dei centri termali; vigilanza sull'evasione contributiva delle aziende di vigilanza armata privata (lavoro notturno);
- Edilizia e cantieri: azione ispettiva indirizzata sull'evasione contributiva che caratterizza il settore dell'edilizia (contribuzione virtuale);
- Imprese con titolare/ legale rappresentante straniero: contrasto all'evasione contributiva, all'inosservanza degli obblighi di sicurezza e al lavoro nero, fenomeni frequenti nelle imprese gestite da cittadini stranieri, in particolare, di nazionalità cinese.
- Sport e spettacolo: controlli sulle imprese tenute al versamento della contribuzione IVS nella gestione Pals, con particolare riguardo all'esonero dal versamento del contributo malattia del 2,22%, all'omesso versamento della contribuzione minore per i lavoratori autonomi dello spettacolo (malattia e maternità 1,28%), alle società sportive per la

verifica dei corretti adempimenti contributivi sia al fondo Sportivi professionisti (premi partita-trasferte), sia al Fondo lavoratori dello spettacolo;

- Particolari fenomeni elusivi/fraudolenti: contrasto al fenomeno delle c.d. false trasferte, nei settori delle società sportive professionistiche, cooperative, cantieristica navale, impiantistica, aziende addette agli "spurghi"; controlli sul mancato assolvimento degli obblighi contributivi connessi alla cessazione del rapporto di lavoro; controllo delle prestazioni, in particolare delle indennità di malattia/maternità non riscosse dal lavoratore e portate a conguaglio dall'azienda, nonché sulle prestazioni ANF corrisposte anche in assenza di presentazione da parte del dipendente del modello ANF/DIP; con riferimento all'esonero contributivo di cui alla legge n. 190/2014, art. 1, commi 118 e seguenti, azioni di contrasto volte a rilevare la presenza di soggetti cancellati come coadiuvanti dalle gestioni artigiani e commercianti, per essere assunti come dipendenti; attività ispettiva sul fenomeno della "terziarizzazione" di attività del settore pubblico (gestione del ciclo dei rifiuti, assistenza agli anziani, gestione delle mense, manutenzione, pulizie, servizi per il cittadino).

#### 10. Umbria

- Edilizia e cantieri: accertamenti ispettivi volti a verificare la legittima fruizione di ammortizzatori sociali, sia ordinari che in deroga; attività finalizzate a rilevare l'eventuale instaurazione di rapporti di lavoro fittizi strumentali all'erogazione di prestazioni non dovute.
- Particolari fenomeni elusivi/fraudolenti: controlli in diversi settori per contrastare l'instaurazione di rapporti di lavoro fittizi, anche in sinergia con le forze dell'ordine e con altre Direzioni regionali.

#### 11. Marche

- Rapporti di lavoro fittizi: Verifica erogazione prestazioni indebite e fruizione indebita dell'esonero contributivo di cui alla legge 190/2014;
- Logistica e trasporti: Società cooperative appaltatrici di servizi; aziende etniche e attività stagionali;
- Agricoltura: Verifica evasione contributi a percentuale da parte di soci di società Commerciali;
- Enti pubblici: Verifica della corretta contribuzione degli enti pubblici nei casi di ricorso alle collaborazioni;
- Settore Pesca: verifica dell'inquadramento previdenziale dei lavoratori addetti alla pesca (con applicazione della corretta disciplina prevista dalla l. 250/58 o dalla legge 413/84);
- Regolarità contributiva: Verifica sui soggetti aggiudicatari in procedure di evidenza pubblica per esecuzione lavori o erogazione servizi.

#### 12. Lazio

- Imprese di Pulizia: controllo sulla transumanza dei dipendenti tra diverse aziende senza soluzione di continuità;
- Trasporti, logistica e facchinaggio: Verifica rispetto dei CCNL nei rapporti di sub-appalto e affidamento di lavoro tra consorzi e/o cooperative associate;
- Inquadramento: Verifica correttezza del contratto di lavoro part-time nelle Cooperative sanitarie;
- Settore aereo: Verifica corretta erogazione di ammortizzatori sociali a piloti italiani riuoccupati all'estero.

#### 13. Abruzzo

- Logistica trasporti ed edilizia: Verifica del corretto utilizzo di somministrazione di manodopera;
- Grande distribuzione: Attività congiunta con le Direzioni Regionali Abruzzo, Lazio e Molise sulle cooperative esercenti attività commerciale e trasporto merci su strada, in relazione all'indebita fruizione di prestazioni e mancata applicazione dei CCNL;

- Settore commercio e ristorazione: Utilizzo distorto di contratti atipici e genuinità prestazioni accessorie retribuite mediante voucher;
- Agricoltura: contrasto al fenomeno delle indebite percezioni di prestazioni temporanee, delle indebite richieste di cancellazione di aziende, e delle iscrizioni finalizzate alla fruizione di contributi e agevolazioni comunitarie o per l'esercizio improprio di attività agrituristiche. Contrasto ai fenomeni di immigrazione clandestina, di caporalato e di somministrazione illecita di manodopera;

#### **14. Molise**

- Cooperative di servizi: Verifica sulla somministrazione irregolare di manodopera e disapplicazione dei CCNL;
- Agricoltura: Verifica sul corretto inquadramento aziendale e sull'illecito utilizzo di lavoratori in nero e, per gli iscritti alla gestione CD/CM, la verifica delle fasce di contribuzione;
- Agevolazioni contributive: verifica della legittima fruizione di agevolazioni contributive, sia ai sensi delle Leggi n. 407/1990 e n. 223/1991, sia in applicazione della più recente Legge n. 190/2014;
- Edilizia: verifica sull'uso distorto delle prestazioni di lavoro accessorio.

#### **15. Campania**

- Agricoltura: Verifica sull'effettivo esercizio dell'attività agricola e sul corretto inquadramento aziendale;
- Artigianato: Verifica dell'esistenza di soggetti iscritti al registro delle imprese e all'albo delle imprese artigiane senza che il titolare sia iscritto alla gestione speciale autonoma degli Artigiani tenuta presso l'INPS;
- Esercizi commerciali: Verifica sull'utilizzo eccessivo dei buoni lavoro;
- Agevolazioni contributive: verifica della legittima fruizione di agevolazioni contributive di cui alla Legge n. 190/2014.

#### **16. Puglia**

- Settore Manifatturiero (confezioni e calzaturifici) verifica rispetto del CCNL della categoria specifica;
- Settore metalmeccanico e impiantistico Verifica sull'utilizzo improprio dell'istituto della trasferta;
- Commercio medio-grande distribuzione. Verifica del corretto utilizzo del part-time;
- Attività da svolgere congiuntamente con le Forze dell'Ordine: Accessi ispettivi mirati al contrasto del lavoro nero da effettuare, previa istruttoria, durante tutto l'arco dell'anno in relazione ai cicli tipici delle varie attività;
- Agricoltura: Verifica dell'iscrizione all'INPS in qualità di CD o IAP di soggetti titolari di Partita IVA e conduttori/proprietari di terreni agricoli.

#### **17. Basilicata**

- Agricoltura: Verifica rapporti di lavoro fittizi per recupero prestazioni indebite;
- Cooperative sociali: Verifica corretto inquadramento personale operante nel settore dell'Assistenza domiciliare e nelle case di riposo;
- Raccolta Rifiuti solidi urbani: Verifica corretto inquadramento e rispetto del CCNL per il personale occupato nelle attività dedicate alla raccolta dei rifiuti solidi urbani;
- Edilizia: Verifica corretto utilizzo istituto della trasferta.

#### **18. Calabria**

- Edilizia: Verifica rapporti di lavoro "in nero" con particolare attenzione all'impiego di lavoratori extracomunitari e dell'est europeo. Verifica del corretto utilizzo dei buoni lavoro;
- Agricoltura: Verifica delle cooperative senza terra e controllo della veridicità dei rapporti di lavoro;

- Settore commercio e turistico alberghiero con particolare attenzione agli eventi fieristici culturali: Verifica di utilizzo di manodopera non contrattualizzata e verifica dell'uso di forme di lavoro flessibile ed atipico. Per quanto attiene gli eventi fieristici culturali e l'animazione verranno effettuati controlli mirati a verificare gli adempimenti nei confronti della gestione Pals.

#### 19. Sicilia

- Agricoltura: Contrasto alla costituzione di imprese fittizie e instaurazione di falsi rapporti di lavoro;
- Cooperative: Controllo nei confronti delle cooperative sociali e di servizi alla persona;
- Associazioni sportive dilettantistiche, musicali e pubblici esercizi che svolgono attività notturne: Verifica di utilizzo di manodopera non contrattualizzata e verifica dell'uso di forme di lavoro flessibile ed atipico.

#### 20. Sardegna

- Agricoltura: Verifiche sulle aziende inquadrare come agricole ma che di fatto hanno serre improduttive sulle quali risultano installati impianti fotovoltaici.
- Call center: Verifica delle forme contrattuali proposte in relazione a quanto previsto dai contratti del settore degli operatori telefonici.
- Attività congiunta con le DTL: accertamenti nei confronti delle PP.AA. con particolare attenzione al rispetto della normativa riguardante sia la contribuzione per il personale soggetto alla gestione pubblici dipendenti sia su quella riguardante il personale soggetto alla gestione privatistica.

### Attività ispettiva straordinaria - NIS

Nell'ambito del nuovo modello organizzativo l'attività straordinaria è caratterizzata dalla istituzione dei Nuclei di intervento speciale (NIS) che sostituiscono le vecchie task force, secondo la nuova filosofia di prevenzione ed intelligence che permea la nuova mission della funzione ispettiva. I NIS realizzano le attività di volta in volta individuate e coordinate direttamente a livello centrale dal **Nucleo Centrale d'Intelligence** che attraverso una forte attività di studio analisi e intelligence, individua fenomeni di evasione ed elusione di particolare complessità dei quali sia stata riscontrata una presenza diffusa in più territori a livello nazionale.

In particolare, per il 2016 è stata intensificata l'attività di intelligence tramite l'azione dei NIS, al fine di avviare tempestivamente l'attività straordinaria tramite i NIS volta a recuperare il gap di risultato rispetto alla performance 2015. Le attività di studio, analisi ed intelligence, hanno consentito di individuare significative criticità in alcuni settori produttivi su cui concentrare l'attività del NIS, nonché la loro potenziale articolazione nei singoli territori regionali.

I settori su cui si concentra l'attività straordinaria sono i seguenti: Fittizi, Cooperative, Etniche, Turismo, Edilizia, Agricoltura. Le liste delle aziende oggetto di indagine, opportunamente elaborate a livello centrale dal Nucleo Centrale di Intelligence, sono trasmesse alle Direzioni regionali che curano il coordinamento dei singoli interventi ispettivi, alla luce della maggior conoscenza del territorio di competenza, provvedendo, altresì, ad effettuare un costante monitoraggio dei risultati dell'attività medesima e dei costi sostenuti. L'attività svolta dal NIS e coordinata dalle Regioni sarà oggetto di report periodici alla Direzione Centrale della Vigilanza per la verifica dei risultati conseguiti anche in termini di comparazione costi/benefici.

I costi dell'operazione gravano in capo alla Direzione centrale, mentre i risultati conseguiti, sia in termini di accertato contributivo che di annullamento di prestazioni indebite, costituiscono componenti positive nell'ambito degli obiettivi regionali nel cui bacino ricadono le aziende ispezionate.

A supporto dell'attività ispettiva complessivamente considerata, intervengono due linee metodologiche molto importanti, quali le procedure informatiche e l'attività formativa.

### Procedure informatiche di vigilanza

A sostegno della nuova impostazione strategica dell'attività di vigilanza, e nella prospettiva della piena operatività dell'Ispettorato nazionale che renderà necessarie le relative sinergie e modalità convenzionali per l'efficace utilizzo delle risorse strumentali e informatiche da parte di questo, la Direzione ha provveduto a reingegnerizzare ed implementare i sistemi informativi in dotazione con nuove procedure informatiche basate sull'analisi dinamica degli eventi nella normale operatività, messi in relazione con le serie storiche e con le banche dati a disposizione dell'Istituto. L'obiettivo principale è quello di consentire l'identificazione preventiva di situazioni "a rischio", evitando il verificarsi della patologia, che spesso compromette la possibilità concreta di recuperare l'evasione contributiva accertata.

La nuova procedura di verbalizzazione (VerbaliWeb), mediante l'utilizzo di tutte le informazioni disponibili nel sistema informativo dell'Istituto e delle procedure residenti sul sistema centrale, consente l'elaborazione delle diverse tipologie di verbali d'accertamento e il calcolo della contribuzione evasa e dei relativi oneri accessori, anche a supporto della più efficace gestione del flusso dei crediti accertati e del monitoraggio del contenzioso.

Il nuovo applicativo è, inoltre, in grado di colloquiare direttamente con le diverse gestioni dell'Istituto di volta in volta interessate consentendo agli ispettori di lavorare sui dati, sia relativi all'azienda che al lavoratore, presenti negli archivi dell'Istituto, e di restituire ai medesimi archivi le informazioni e le variazioni rilevate. Un contributo importante soprattutto ai fini della sistemazione delle posizioni assicurative dei lavoratori.

Contestualmente, al fine di governare l'attività di vigilanza attraverso un sistema centrale e distribuito sul territorio in grado di definire, pianificare e monitorare le iniziative, si è proceduto ad implementare la nuova procedura che sostanzialmente sostituirà l'attuale VG00: VGUnico. Il nuovo applicativo, infatti, contiene l'insieme delle informazioni raccolte in sede ispettiva, nonché le risultanze analitiche di ciascun accertamento, permettendo la programmazione dell'attività ispettiva mediante la raccolta, la consultazione e l'analisi delle risultanze.

Per entrambi gli applicativi la Direzione ha già messo in atto un impegnativo progetto formativo in relazione all'avvio della loro sperimentazione, che, dopo le prime tre Regioni (Lombardia, Toscana e Campania), è stata estesa in Veneto, Lazio e Puglia, mediante "affiancamento" formativo per l'utilizzo dei medesimi da parte degli ispettori e della dirigenza regionale.

Nel frattempo, già sono state espletate le analoghe attività formative nelle restanti Regioni, così da completare il rilascio e l'estensione dei nuovi applicativi della pianificazione/programmazione e verbalizzazione all'intero territorio nazionale, avvenuto con decorrenza 30 giugno 2016, di cui si è data comunicazione con il messaggio HERMES n.2806 del 23 giugno 2016.

### Attività formativa

La Formazione costituisce la leva del cambiamento e mai come in questo momento rappresenta una parte significativa delle strategie avviate dall'Istituto a supporto dei nuovi modelli organizzativi.

Anche per l'anno 2016 la Direzione Centrale è impegnata fortemente nelle attività formative che comprendono sia percorsi già avviati nell'anno 2015 e che devono essere completati con riferimento alle singole realtà territoriali, sia nuovi percorsi motivati dall'entrata in vigore di normative che incidono pesantemente nello svolgimento dell'attività di vigilanza.

L'obiettivo principale di tutta l'attività di formazione è quello di creare valore come arricchimento delle competenze e delle professionalità di ogni singola risorsa umana e che abbia ripercussioni tangibili ed immediate sull'attività ispettiva e sui conseguenti risultati. Il risultato tangibile non è, però, solo il conseguimento dell'accertato contributivo in termini di raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'Istituto, ma deve anche essere considerato come un insieme di fattori strategici in grado di generare uniformità dei comportamenti ed elevazione della qualità dell'attività ispettiva.

**L'attività formativa programmata non può prescindere dalla prossima operatività dell'Ispettorato nazionale del lavoro, il nuovo Ente creato allo scopo di coordinare le attività ispettive del Ministero del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL.** In tale ottica si rende necessario procedere ad una attività formativa specifica che tenda ad uniformare le funzioni, i comportamenti e le prassi. Già a fine anno 2015 ed inizio 2016 sono state organizzati dei cicli formativi destinati ai circa 1.300 ispettori INPS, ai circa 4.000 del Ministero del lavoro ed ai circa 300 ispettori INAIL allo scopo di illustrare le principali novità normative in materia.

Anche nel corrente anno, con il coordinamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro, si continuerà su questa linea di intervento, concentrando, in particolare, l'attività formativa al fine di supportare l'acquisizione della qualifica di pubblico ufficiale, con le conseguenze che ne derivano, agli ispettori INPS e INAIL, come quelli del Ministero del lavoro che già la posseggono.

L'attività formativa tiene conto anche della nuova mission della "vigilanza documentale" ad opera della Direzione Centrale Entrate, con la quale si è proceduto ad attivare un progetto formativo di "Sviluppo di nuove sinergie tra l'attività di Verifica amministrativa e la Vigilanza", destinato ai funzionari responsabili della verifica amministrativa e della vigilanza di tutto il territorio nazionale, allo scopo di rendere più efficace il targeting della verifica amministrativa, migliorando la conoscenza delle banche dati interne ed esterne all'Istituto. Tale progetto formativo, già attivato entro fine anno 2015, potrà essere riattivato, con gli opportuni aggiornamenti ed integrazioni dovute all'introduzione in tutte le Sedi delle nuove procedure informatiche a supporto dell'attività di vigilanza.

Per quanto riguarda gli ispettori INPS è stata condotta un'importante attività formativa, sia nel corso dell'anno 2015 che nel corso del corrente anno, attuata in tutte le Regioni, propedeutica al rilascio delle nuove procedure di vigilanza, verbale web e VG unico, con il risultato finale di aver completato in questo ambito la formazione tecnica di 1308 ispettori di vigilanza e 20 dirigenti regionali della vigilanza, oltre 20 capi team ed ulteriori funzionari individuati dalle Sedi.

Si procederà a realizzare un progetto ideato dal Gruppo di lavoro territoriale Formazione che si pone l'obiettivo di analizzare il fabbisogno formativo del personale ispettivo e la predisposizione di programmi formativi su tematiche specifiche, utilizzando il metodo didattico a tre livelli: norma-prassi- caso concreto. In tal modo si realizzerà un sistema stabile, da affiancare ai metodi formativi già in uso, trattando le varie problematiche sotto tre aspetti: normativo, procedurale e metodologico.

L'attività formativa che ne deriva sarà georeferenziata e diversificata nei contenuti a seconda della zona geografica interessata, mediante la creazione di un ambiente unico e condiviso, tale da favorire il confronto tra gli ispettori, pur mantenendo il governo centrale dei fabbisogni formativi. In tal modo sarà anche monitorata l'efficacia degli interventi formativi, mediante la somministrazione di appositi questionari e si potranno apportare, se del caso, i necessari correttivi.

Particolare rilevanza verrà data alla formazione sulle tematiche derivanti dalle novità legislative in materia di lavoro a seguito dell'entrata in vigore del c.d. JOBS ACT e sul conseguente impatto sull'attività ispettiva.

In considerazione poi dell'estensione dell'attività ispettiva al settore della Pubblica amministrazione, finalizzata all'accertamento della regolarità contributiva, sarà realizzata una formazione specifica per gli adempimenti contributivi peculiari della gestione dipendenti pubblici.

Verrà, anche, realizzato un progetto formativo sulle competenze relazionali, finalizzato alla diffusione di modelli comportamentali improntati ad una logica di servizio e non solo coercitiva, reinterpretando il ruolo istituzionale dell'ispettore e rendendolo più coerente alla funzione preventiva e consulenziale che costituisce la mission della funzione ispettiva, secondo il nuovo modello organizzativo.

Al fine, poi, di potenziare l'attività di indagine ispettiva mediante sempre più evolute tecniche di intelligence volte ad intercettare i fenomeni distorsivi del mercato del lavoro e della concorrenza sleale tra soggetti economici, verrà effettuato un intervento formativo in materia di bilanci e fiscalità.

Da ultimo, verrà realizzato un momento formativo sulle tecniche di redazione del verbale ispettivo, tendente ad omogeneizzare gli atti, ad elevare la qualità del verbale con evidenti ripercussioni sul deflazionamento del contenzioso.

Di volta in volta verranno programmate videoconferenze tematiche o anche solo di confronto sull'andamento delle attività, per sviluppare un sempre più forte vincolo di vicinanza al corpo ispettivo ed alle sue varie problematiche.

## **VII) L'ATTIVITÀ DELL'INAIL**

### **La vigilanza INAIL**

In attuazione degli indirizzi impartiti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle linee guida del Consiglio di indirizzo e vigilanza, l'INAIL, nel corso degli ultimi anni, al fine di rafforzare e razionalizzare l'attività di controllo finalizzata al contrasto dei fenomeni dell'evasione/elusione contributiva e del lavoro sommerso, ha realizzato un sistema di vigilanza basato sullo sviluppo di strumenti tecnologici sempre più innovativi e sull'accesso alle banche dati esterne attraverso la stipula di specifici accordi con altri Enti/organismi che svolgono attività di controllo. In particolare, l'INAIL ha sottoscritto sulla base del Protocollo d'intesa del 4 agosto 2010 con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'INPS e l'Agenzia delle entrate le seguenti convenzioni bilaterali con Agenzia delle entrate (nuovo accordo del 1.12.2015) e con l'INPS (rinnovato il 3.08.2014). Per disporre dei dati presenti nel Registro Imprese, in data 30 gennaio 2016, è stata rinnovata la convenzione con Unioncamere.

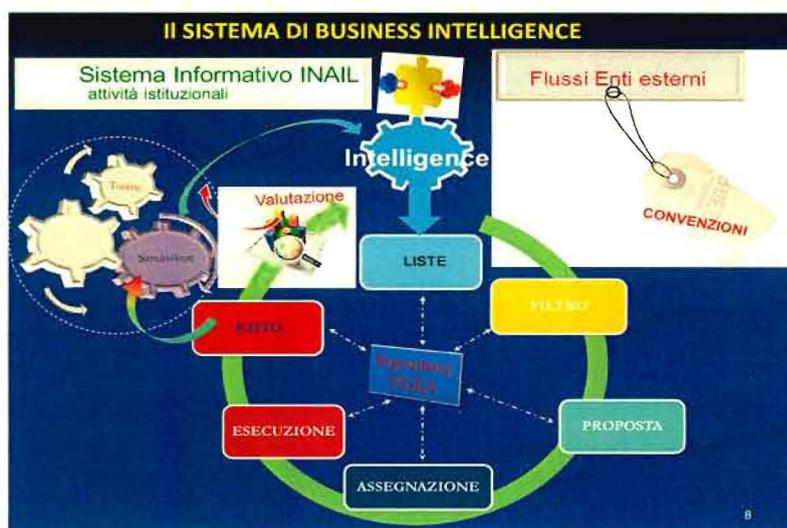
Inoltre, al fine di verificare il rispetto della normativa in materia di lavoro e previdenziale, l'INAIL ha previsto rapporti di collaborazione mediante la sottoscrizione di Protocolli d'Intesa con la Guardia di Finanza (in data 14.03.2013) e il Comando generale del corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera (in data 16.09.2013).

L'incremento delle banche dati disponibili è un obiettivo strategico per l'Istituto che programma l'attività di vigilanza nell'ottica di prevenire gli abusi e sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale attraverso analisi sempre più accurate e tempestive, in particolare analizzando gli esiti degli incroci dei dati e delle informazioni in possesso, da utilizzare per individuare gli ambiti di intervento.

### **Metodologia - il sistema di *Business Intelligence***

L'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. Tale attività di Intelligence, preventiva e centralizzata, garantisce trasparenza e oggettività nell'individuazione dei soggetti da sottoporre ad accertamento (liste di evidenza).



Il sistema prevede:

- continue e sistematiche attività di analisi e studio per individuare categorie/aziende/soggetti verso cui indirizzare l'azione di verifica ispettiva e di controllo amministrativo;
- un monitoraggio sistematico dell'andamento dell'attività di vigilanza, attraverso i reports forniti dalla procedura vigilanza ispettiva;
- un monitoraggio sull'efficacia delle liste di evidenza messe a disposizione del territorio, nonché di quelle realizzate direttamente a livello locale.

Il Sistema di *Business Intelligence* alimenta le due principali direttrici dell'attività di controllo espletata dall'Istituto: quella svolta dagli Ispettori e quella del personale amministrativo.

### Attività di vigilanza ispettiva

Si evidenzia che per l'Istituto le ispezioni hanno una finalità particolare perché sono una componente rilevante e integrata nel processo complessivo di controllo e valutazione del "rischio assicurato" quale strategia principale per garantire una uniforme applicazione delle Tariffe sul territorio nazionale, evitando fenomeni distorsivi del mercato. E' una finalità riconosciuta anche nel Quadro strategico dell'Unione europea 2014 - 2020 in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dove si auspica un'attività ispettiva capace anche di sostenere il ruolo di consulenza nei confronti del mondo della produzione.

Gli Ispettori operano a seguito di incarichi assegnati sulla base delle liste di evidenza che costituiscono gli output del processo di intelligence e sono gestite all'interno di un Sistema specializzato per la raccolta, la selezione ed il monitoraggio delle posizioni a rischio, individuate anche attraverso l'analisi dell'andamento infortunistico, totalmente integrato con la procedura di gestione dell'incarico ispettivo.

L'informatizzazione del sistema consente anche di studiare i fenomeni, quali ad esempio quello del lavoro sommerso, attraverso l'analisi dei dati provenienti dall'attività ispettiva e ricondotti in un'apposita banca dati denominata "Osservatorio dei Lavoratori Regolarizzati" e ciò consente di indirizzare l'azione ispettiva nei confronti di imprese operanti nei settori in cui si registra un'elevata propensione all'impiego di manodopera "in nero".

Al fine di incidere sul fenomeno del lavoro nero, strettamente connesso alla salute e sicurezza dei lavoratori, i dati degli archivi INAIL sono incrociati con quelli contenuti nelle Comunicazioni obbligatorie ai Servizi per l'impiego (provenienti dai flussi del Ministero del lavoro), per individuare i datori di lavoro che hanno comunicato l'assunzione di lavoratori tardivamente o dopo un evento infortunistico.

### Personale ispettivo

La forza ispettiva in produzione ha subito una notevole riduzione a seguito delle disposizioni legislative emanate in materia di risparmio della spesa pubblica, attestandosi la dotazione organica da 351 unità nel 2013 a 346 unità al 31 dicembre 2014 e 29 unità al 31 dicembre 2015 (quindi, nel triennio si registra una riduzione della forza del 23,47% ed in particolare - 17 unità tra il 2014 ed il 2015).

Si sottolinea, inoltre, che le risorse dedicate ai servizi di vigilanza e controllo sono impegnate in attività ispettiva svolta sia sul versante delle aziende sia sul versante dell'erogazione delle prestazioni economiche connesse agli infortuni mortali e gravi, alle richieste di riconoscimento di Malattie professionali, ecc.

### I risultati del periodo di attività 2013-2015

Con riferimento all'attività di vigilanza svolta nel periodo 2013 - 2015 si allegano i prospetti di sintesi che riportano i dati relativi ai risultati conseguiti a livello nazionale e regionale e, nel merito, si evidenzia quanto segue. I premi evasi accertati ammontano complessivamente ad Euro 415.212.234, registrando dati di produzione superiori agli obiettivi programmati.

Nel corso del triennio di attività sono stati regolarizzati 190.888 lavoratori di cui "in nero" 22.277 a fronte di 59.302 aziende risultate irregolari su un numero di aziende ispezionate in diminuzione a causa delle minori risorse disponibili.

Si segnala che i risultati, conseguiti negli ultimi anni sul fronte dell'incremento della percentuale delle aziende irregolari sulle ispezionate e dei premi omessi accertati, sono valsi l'apprezzamento dell'International Social Security Association (ISSA).

## I risultati - anno 2013

TABELLA 4.A.VII.1: UFFICIO VIGILANZA ASSICURATIVA - RISULTATI ANNO 2013									
AZIENDE ISPEZIONATE				LAVORATORI		PREMI ACCERTATI			
DIREZIONI REGIONALI	AZIENDE ISPEZIONATE	AZIENDE IRREGOLARI	% AZIENDE IRREGOLARI SU ISPEZIONATE	LAVORATORI REGOLARIZZATI	DI CUI IN NERO	DA VERBALI INAIL	DA VERBALI ALTRI ENTI	DA CENSIMENTO E/O INDOTTO	PREMI ACCERTATI COMPLESSIVI
Piemonte	2.145	1910	89,04%	5.219	764	10.491.962	1.648.690	2.541.370	14.682.022
Valle d'Aosta	72	67	93,06%	315	45	34.441	4.963	16.963	56.367
Lombardia	4.588	3961	86,33%	11.065	1.287	17.700.336	3.952.806	6.087.936	27.741.079
Trentino	288	254	88,19%	573	47	290.583	66.739	379.089	736.411
Bolzano	226	185	81,86%	363	55	530.771	83.820	38.368	652.959
Veneto	2.139	1885	88,13%	4.272	542	5.447.999	1.345.068	2.065.230	8.858.297
Friuli V.G.	768	675	87,89%	2.030	341	3.407.666	204.512	409.087	4.021.265
Liguria	549	405	73,77%	1.065	87	1.890.469	267.243	839.606	2.997.318
Emilia Romagna	2.351	1947	82,82%	7.445	888	4.932.477	796.786	2.208.829	7.938.092
Toscana	1.939	1740	89,74%	6.631	1.321	5.453.780	1.158.784	3.035.756	9.648.321
Umbria	426	386	90,61%	1.246	85	1.542.020	411.886	265.327	2.219.233
Marche	760	652	85,79%	2.261	238	1.724.860	336.036	426.187	2.487.083
Lazio	2.073	1720	82,97%	14.565	563	9.375.956	1.585.653	2.065.516	13.027.125
Abruzzo	334	281	84,13%	481	91	590.945	1.229.743	1.218.524	3.039.211
Molise	133	128	96,24%	720	66	504.575	52.772	107.336	664.683
Campania	1.558	1506	96,66%	3.624	525	12.154.119	1.236.911	3.795.658	17.186.689
Puglia	977	886	90,69%	2.924	283	5.527.206	1.314.231	1.749.720	8.591.156
Basilicata	224	204	91,07%	463	88	644.401	35.215	101.472	781.088
Calabria	563	550	97,69%	1.801	187	1.691.856	239.135	993.490	2.924.481
Sicilia	1.174	1050	89,44%	2.615	399	5.647.289	1.291.112	3.146.381	10.084.783
Sardegna	390	360	92,31%	414	81	352.763	402.495	738.084	1.493.342
ITALIA	23.677	20.752	87,65%	70.092	7.983	89.936.474	17.664.600	32.229.928	139.831.004

A fronte di 23.677 aziende ispezionate per 20.752 aziende sono state rilevate irregolarità (lavoratori "in nero", lavoratori irregolari, evasioni contributive, violazioni formali, ecc.), pari all'87,65% del totale. Il numero dei lavoratori regolarizzati si è attestato a 70.092 di cui "in nero" 7.983, pari al 134,03% dell'obiettivo programmato. Sono stati accertati premi per Euro 89.936.474 dalla liquidazione dei verbali INAIL ed Euro 32.229.928 dalle attività di verifica svolte dal personale amministrativo (c.d. censimento) anche su specifiche liste di evidenza prodotte a livello nazionale e/o locale. Si sottolinea che tale importo deriva dalle retribuzioni imponibili evase accertate nel 2013, di cui oltre 3 miliardi di Euro rilevate dal solo personale ispettivo dell'INAIL a seguito dell'attività ordinaria e di altri specifici piani/progetti realizzati.

## I risultati - anno 2014

TABELLA 4.A.VII.2: UFFICIO VIGILANZA ASSICURATIVA - RISULTATI ANNO 2014									
AZIENDE ISPEZIONATE				LAVORATORI		PREMI ACCERTATI			
DIREZIONI REGIONALI	AZIENDE ISPEZIONATE	AZIENDE IRREGOLARI	% AZIENDE IRREGOLARI SU ISPEZIONATE	LAVORATORI REGOLARIZZATI	DI CUI IN NERO	DA VERBALI INAIL	DA VERBALI ALTRI ENTI	DA CENSIMENTO E/O INDOTTO	PREMI ACCERTATI COMPLESSIVI
Piemonte	1.862	1615	86,73	5.487	795	10.687.290	1.512.451	3.155.262	15.355.003
Valle d'Aosta	75	69	92,00	168	44	114.964	4.955	46.746	166.665
Lombardia	4.711	4003	84,97	10.286	813	21.525.843	4.231.405	5.665.206	31.422.454
Trentino	209	181	86,60	398	48	725.918	117.385	246.790	1.090.093
Bolzano	168	150	89,29	607	151	641.045	76.327	195.614	912.987
Veneto	2.165	1933	89,28	5.137	689	7.954.233	1.852.566	1.928.457	11.735.256
Friuli V.G.	653	583	89,28	1.888	284	4.742.436	195.587	285.177	5.223.200
Liguria	519	418	80,54	1.427	81	1.105.816	407.713	569.114	2.082.643
Emilia Romagna	2.397	2016	84,12	8.142	980	6.741.918	1.532.557	1.716.627	9.991.102
Toscana	1.793	1588	88,57	6.255	1.387	5.360.141	1.464.846	1.874.400	8.699.387
Umbria	382	343	89,79	1.827	122	880.089	153.882	442.733	1.476.704
Marche	739	620	83,90	1.571	298	2.337.522	272.504	470.267	3.080.293
Lazio	2.328	1948	83,68	3.799	398	5.787.041	1.107.393	3.019.062	9.913.496
Abruzzo	277	246	88,81	684	56	776.353	263.751	729.249	1.769.353
Molise	137	130	94,89	430	52	345.012	78.021	170.626	593.659
Campania	1.519	1472	96,91	3.704	488	7.008.096	533.981	3.321.646	10.863.722
Puglia	1.053	938	89,08	2.664	281	7.426.719	1.405.653	1.671.981	10.504.354
Basilicata	198	181	91,41	594	97	501.210	86.992	1.818.925	2.407.127
Calabria	539	524	97,22	1.817	186	1.571.761	165.977	819.533	2.557.271
Sicilia	1.152	1031	89,50	2.206	397	4.276.544	747.286	2.908.355	7.932.184
Sardegna	384	354	92,19	372	85	786.521	188.252	403.072	1.377.845
<b>ITALIA</b>	<b>23.260</b>	<b>20.343</b>	<b>87,46</b>	<b>59.463</b>	<b>7.732</b>	<b>91.296.473</b>	<b>16.399.485</b>	<b>31.458.842</b>	<b>139.154.799</b>

Nel corso dell'anno 2014, a fronte di 23.260 aziende ispezionate, in 20.343 sono state riscontrate irregolarità (impiego di lavoratori "in nero", retribuzioni imponibili evase/eluse, rischio assicurato non coerente con l'effettiva lavorazione svolta, violazioni formali per mancate denunce, ecc.). Sono stati regolarizzati 59.463 lavoratori, compresi 7.732 lavoratori "in nero" e, a seguito della lavorazione di verbali ispettivi INAIL, sono stati accertati premi per complessivi Euro 91.296.473. Si sottolinea che tale importo deriva dalle retribuzioni imponibili evase accertate nel 2014 e pari ad oltre di 3 miliardi di euro, per lo più derivate dalle ispezioni effettuate nei confronti delle imprese presenti nelle liste di evidenza prodotte dal sistema di business intelligence e messe a disposizione delle strutture territoriali.

## I risultati - anno 2015

TABELLA 4.A.VII.3: UFFICIO VIGILANZA ASSICURATIVA - RISULTATI ANNO 2015									
AZIENDE ISPEZIONATE				LAVORATORI		PREMI ACCERTATI			
DIREZIONI REGIONALI	AZIENDE ISPEZIONATE	AZIENDE IRREGOLARI	% AZIENDE IRREGOLARI SU ISPEZIONATE	LAVORATORI REGOLARIZZATI	DI CUI IN NERO	DA VERBALI INAIL	DA VERBALI ALTRI ENTI	DA CENSIMENTO E/O INDOTTO	PREMI ACCERTATI COMPLESSIVI
Piemonte	1.655	1466	88,58	4.213	459	8.039.463	2.036.503	3.141.910	13.217.876
Valle d'Aosta	68	66	97,06	294	49	55.218	20.857	16.346	92.421
Lombardia	4.168	3516	84,36	12.352	1.091	14.253.605	7.229.917	4.682.979	26.166.501
Trentino	191	156	81,68	548	46	486.670	241.550	419.271	1.147.491
Bolzano	204	151	74,02	312	27	260.691	85.211	152.955	498.857
Veneto	1.960	1755	89,54	5.156	527	7.415.465	1.128.246	1.951.486	10.495.197
Friuli V.G.	509	444	87,23	945	212	2.089.920	151.838	951.461	3.193.219
Liguria	482	412	85,48	1.176	58	2.013.610	401.995	763.153	3.178.758
Emilia Romagna	1.957	1636	83,60	6.013	622	6.859.880	990.689	1.413.575	9.264.144
Toscana	1.533	1360	88,71	5.432	1.135	4.805.238	1.417.959	3.274.903	9.498.100
Umbria	426	384	90,14	1.178	168	1.046.971	119.949	228.892	1.395.812
Marche	748	631	84,36	1.576	222	2.119.781	427.428	617.579	3.164.788
Lazio	1.855	1535	82,75	8.971	349	6.150.979	1.050.744	4.319.139	11.520.862
Abruzzo	239	210	87,87	541	82	1.259.275	412.980	1.161.440	2.833.695
Molise	127	124	97,64	677	90	309.211	16.487	190.949	516.647
Campania	1.558	1516	97,30	4.215	501	8.528.680	502.614	3.922.161	12.953.455
Puglia	955	860	90,05	2.067	273	8.725.559	996.504	3.288.777	13.010.840
Basilicata	216	197	91,20	798	89	459.780	14.170	388.596	862.546
Calabria	501	497	99,20	1.940	208	2.237.456	261.440	1.420.203	3.919.099
Sicilia	1.120	943	84,20	2.435	302	3.746.108	890.184	3.156.310	7.792.602
Sardegna	363	348	95,87	494	52	636.306	136.357	730.859	1.503.522
<b>ITALIA</b>	<b>20.835</b>	<b>18.207</b>	<b>87,39</b>	<b>61.333</b>	<b>6.562</b>	<b>81.499.866</b>	<b>18.533.622</b>	<b>36.192.943</b>	<b>136.226.431</b>

Sono state ispezionate 20.835 aziende, riscontrando 18.207 aziende irregolari, pari all'87,39% del totale. Il risultato ottenuto conferma la validità del sistema di business intelligence che consente attraverso puntuali criteri di analisi e selezione, di indirizzare i controlli ispettivi verso aziende che presentano elevati indicatori di rischio sul versante dell'evasione/elusione contributiva, nonché dell'impiego di lavoratori irregolari. Sul totale di 61.333 lavoratori irregolari, 6.562 sono stati riscontrati "in nero" e a seguito della liquidazione dei verbali ispettivi INAIL, sono stati accertati premi per complessivi Euro 81.499.866. Il risultato conseguito deriva sia dalle retribuzioni imponibili evase rilevate dai funzionari di vigilanza nel 2015 e pari a circa 3 miliardi e mezzo di euro, nonché dalle differenze del tasso di premio applicato riscontrate attraverso i controlli effettuati nei confronti delle imprese presenti nelle liste di evidenza prodotte dal sistema di business intelligence e volte alla verifica del rischio assicurato.

### Controlli amministrativi per la lotta all'evasione/elusione contributiva

L'INAIL pone in essere iniziative finalizzate ad individuare soggetti/aziende presenti in altre banche dati (Agenzia delle entrate, INPS e Registro Imprese) ma sconosciuti all'Istituto

attraverso operazioni c.d. di “censimento” che consentono di incrementare il numero dei rapporti assicurativi e l'importo dei premi evasi, quali i censimenti per i settori “Industria”, “Artigiani”, “Radiologi”, “Collaboratori imprese individuali non artigiane” e “Società Agenti di Commercio”.

L'attività di censimento consiste nella selezione preliminare di settori produttivi che presentano fattori di criticità e per i quali sono elaborate delle liste di aziende per le quali non risulta istituito alcun rapporto assicurativo con l'INAIL, sulla base delle risultanze dell'incrocio dei dati presenti nelle banche dati di riferimento (Registro imprese, Agenzie entrate, INPS). Per tali liste è prevista la spedizione massiva centralizzata della diffida ex art. 16 del D.P.R. n. 1124/65 che produce comportamenti di emersione delle attività attraverso la regolarizzazione spontanea dei rapporti assicurativi ed eventualmente anche a seguito di interventi ispettivi.

Nell'ambito delle attività amministrative ordinarie, inoltre, sono previsti controlli effettuati su specifiche liste di lavorazione e monitoraggi presenti nella procedura istituzionale di cui si illustrano le principali:

- T.U. 1124/65 Articolo 28 per le Ditte che non hanno inviato la denuncia delle retribuzioni per uno o più anni ai fini della liquidazione del premio;
- domande OT24 con cui le aziende, operative da almeno un biennio, possono richiedere la riduzione per prevenzione ex art. 24 d.m. 12.12.2000 e s.m.i. per gli interventi effettuati per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli previsti dalla normativa in materia (Decreto legislativo n. 81/2008 e successive modificazioni) - il controllo è finalizzato al recupero di agevolazioni non dovute;
- richieste di regolarità contributiva (DURC on line), attività di verifica della congruità dei dati presenti negli archivi istituzionali con quelli riportati nelle domande in istruttoria;
- denunce di nuovo lavoro che sono acquisite a seguito di verifica di congruità tra la voce di lavorazione dichiarata e i dati presenti in procedura;

E' altresì a disposizione delle strutture amministrative anche territoriali un applicativo denominato Data Warehouse che consente di estrarre liste di evidenza dalle procedure istituzionali sulla base di specifici parametri di ricerca selezionati.

### Programmazione 2016

La programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2016 è stata definita tenendo conto della specificità della missione dell'Istituto, volta alla verifica della corretta valutazione del rischio assicurato, nonché al contrasto del fenomeno del lavoro sommerso, nell'ambito della più generale programmazione dell'istituendo Ispettorato nazionale del lavoro che nel corso dell'anno potrà comportare un incremento delle attività di controllo in congiunta ossia forme di collaborazione con le D.T.L. e l'INPS nella logica del miglioramento dell'azione di vigilanza anche al fine di evitare la sovrapposizione degli interventi e per un migliore contrasto dei fenomeni di illegalità più allarmanti (caporalato, utilizzo improprio del lavoro accessorio e delle collaborazioni a partita IVA, ecc.).

La predetta programmazione, sviluppata in linea di continuità con gli indirizzi del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, prevede i seguenti ambiti di intervento:

- “verifica rischio assicurato”, controlli peculiari per l'Istituto e da realizzare anche attraverso l'incrocio dei dati INAIL con quelli dell'Agenzia delle entrate (Studi di settore) e con quelli dell'INPS;
- “lotta all'evasione/elusione dei premi assicurativi”, rivolta prevalentemente verso aziende che presentano dubbi in ordine al corretto inquadramento settoriale e/o alla congruità delle retribuzioni denunciate sulle singole voci di lavorazione, da realizzare incrociando i dati INAIL e INPS;

- “lavoro sommerso”, finalizzato anche alla diffusione di una maggiore cultura della prevenzione della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro;
- “censimento”, istituzione di nuovi rapporti assicurativi per soggetti e imprese sconosciuti all’INAIL, pur svolgendo attività soggetta all’obbligo assicurativo.

Per ciascuna di dette tipologie di verifica, sono previste le liste di evidenza predisposte a cura delle strutture preposte.

## **VIII) L’ATTIVITÀ DELLE REGIONI E DEGLI ENTI TERRITORIALI**

La legge delega 5 maggio 2009, n. 42, nel definire i caratteri dell’autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti territoriali in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, ha inteso affermare un ruolo primario di tali soggetti istituzionali nell’azione di contrasto all’evasione fiscale, con l’obiettivo di favorire una piena e concreta responsabilizzazione degli stessi non solo nella manovrabilità delle proprie fonti di finanziamento, ma anche nel recupero delle risorse all’interno dell’ambito territoriale di riferimento. Vanno lette in questa direzione le disposizioni di cui all’articolo 2, comma 2, lettera d) e all’art. 26, con le quali si affermano rispettivamente i principi di “coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell’attività di contrasto all’evasione e all’elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale” e di “reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le Regioni, gli Enti locali e lo Stato per le attività di contrasto dell’evasione dei tributi erariali, regionali e degli Enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell’accertamento dei predetti tributi”.

Sulla base dell’assetto di ripartizione delle competenze e delle fonti di finanziamento previsto dal Titolo V della Costituzione, le Regioni e gli Enti Locali gestiscono una quota rilevante delle entrate e delle spese pubbliche. I dati pubblicati dall’Istat e relativi al Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, redatto in conformità al regolamento Ue n. 549/2013, testimoniano che nel 2015 gli Enti territoriali hanno gestito una quota pari al 30,7% delle entrate complessive della Pubblica amministrazione e una quota di spesa, connessa alle competenze e funzioni amministrative esercitate, pari al 28,8% del totale della spesa della PA. Sotto il profilo qualitativo, le competenze e le funzioni amministrative esercitate dagli Enti territoriali afferiscono ad ambiti di spesa rilevanti quali la sanità, l’assistenza sociale, l’orientamento e la formazione professionale, l’istruzione e il diritto allo studio, le politiche del lavoro, il trasporto pubblico locale, la viabilità e le opere pubbliche, il turismo, l’industria, il commercio e l’artigianato.

In tale contesto, la scelta del legislatore di riconoscere un ruolo attivo delle Regioni e degli Enti territoriali nell’azione di contrasto all’evasione fiscale va intesa nel senso di affermare la necessità di definire un modello di gestione che, pur mantenendo una natura unitaria, risulti orientato a canoni di flessibilità e di integrazione tali da favorire una efficace interazione tra i diversi attori della fiscalità.

### **La partecipazione dei Comuni alla lotta all’evasione**

Per quanto concerne i Comuni, le misure finalizzate ad incentivare la partecipazione degli stessi all’attività di accertamento tributario sono richiamate all’articolo 2, comma 10 del Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 recante “Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale”. Tali disposizioni, in particolare, intervengono su un modello di collaborazione nell’azione di contrasto all’evasione già introdotto dall’articolo 1 del Decreto legge 30 settembre 2005, n. 203 e reso operativo a decorrere dal 2009.

Inizialmente, il richiamato Decreto legge n. 203/2005 ha riconosciuto ai Comuni una quota pari al 30% delle maggiori somme relative a tributi statali, riscosse a titolo definitivo sulla base di una segnalazione qualificata da parte del Comune stesso. Attraverso il Decreto legge n. 31 maggio 2010 n. 78, tale incentivo è stato elevato al 33%, estendendo contestualmente la partecipazione dei Comuni all'accertamento contributivo, attraverso il riconoscimento di un incentivo pari al 33% delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo. Successivamente, attraverso il Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, la quota dei compensi riconosciuta ai Comuni è stata elevata al 50%, con contestuale estensione di tale forma premiale anche alle somme corrisposte non a titolo definitivo. In ultimo, attraverso l'art. 1 comma 12bis del Decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, la quota di partecipazione incentivata all'accertamento fiscale è stata ulteriormente elevata al 100% per il triennio 2012/2014 poi successivamente estesa sino al 2017 dall'articolo 10, comma 12-duodicesimo del Decreto legge 31 dicembre 2014 n. 192.

Attraverso le summenzionate disposizioni, cui hanno fatto seguito una serie di interventi attuativi, si è infatti dato inizio ad un percorso di contrasto all'evasione fiscale e contributiva che ha previsto la partecipazione attiva dei Comuni.

La collaborazione dei Comuni si sostanzia nelle c.d. segnalazioni "qualificate" da trasmettere all'Agenzia delle entrate o alla Guardia di Finanza, intendendo tali le segnalazioni riguardanti "atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi". La segnalazione dei comportamenti evasivi od elusivi non presuppone necessariamente che gli atti, fatti e negozi debbano essere immediatamente traducibili in un avviso di accertamento di maggiori imposte, ma il Comune ha la possibilità di strutturare la segnalazione (non limitandosi però ad indicare meri indizi di evasione) avendo cura di inserire quelle che, concettualmente, sono le presunzioni dell'evasione, sulla base delle quali si attiverà, se necessario, l'attività istruttoria dell'Amministrazione finanziaria.

Il passaggio dal quadro normativo all'attuazione non si è limitato alla previsione di un accesso più ampio e sistematico da parte degli uffici comunali alle basi informative rilevanti ai fini fiscali, ma ha richiesto l'attivazione di un percorso complesso ed articolato di analisi, studio e confronto congiunto che ha comportato, tra l'altro, una serie di sforzi necessari al fine di adeguare la macchina amministrativa comunale. Il risultato di tale percorso è stata la definizione di vere e proprie procedure codificate per lo svolgimento delle attività di indagine e controllo. Le segnalazioni qualificate vanno indicate all'interno di cinque ambiti di applicazione predeterminati e specificatamente inseriti all'interno dell'applicativo PuntoFisco di Agenzia delle entrate: "commercio e professioni"; "Urbanistica e territorio"; "proprietà edilizie e patrimonio immobiliare"; "residenze fittizie all'estero"; "disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva".

Oltre al vantaggio premiale "diretto" disciplinato dal decreto, i Comuni coinvolti beneficiano di vantaggi riflessi, rappresentati dal conseguente incremento delle entrate da addizionale comunale IRPEF, per effetto delle maggiori imposte accertate e riscosse a seguito degli sforzi messi in campo. Ulteriore beneficio riflesso è rappresentato dalla diminuzione dei soggetti che possono fruire (ovvero fruire in misura minore) di prestazioni sociali agevolate, a seguito del maggior reddito accertato, che incide ai fini della determinazione della capacità reddituale ai fini ISEE. Occorre peraltro evidenziare come la possibilità di accesso da parte dei Comuni alle basi informative messe a disposizione dall'Agenzia delle entrate abbia rappresentato anche un importante strumento per il recupero dei tributi locali e, in un contesto più generale, abbia generato effetti positivi in termini di efficientamento dell'azione amministrativa.

L'attività di controllo effettuata da parte dei Comuni determina, inoltre, benefici in termini di emersione della base imponibile, e conseguentemente di maggiore gettito, anche per le Regioni. Da un lato, infatti, le segnalazioni qualificate rilevanti ai fini IVA solitamente consentono un contestuale accertamento, da parte dell'Agenzia delle entrate, di una maggiore base imponibile ai fini IRAP; quelle rilevanti ai fini IRPEF determinano un conseguente incremento delle entrate da addizionale regionale IRPEF. Proprio in tal senso, riconoscendo la

rilevanza dell'attività di controllo svolta dai Comuni, alcune Regioni hanno previsto, con un intervento di natura normativa, l'estensione delle misure premiali stabilite dal legislatore nazionale anche a valere sull'IRAP e sull'addizionale regionale all'IRPEF.

Nella Tabella 4.A.VIII.1 sono evidenziati i risultati dell'attività di recupero fiscale effettuata sulla base delle segnalazioni qualificate dei Comuni, articolati per territorio regionale di riferimento. I dati si riferiscono al periodo febbraio 2009-marzo 2016. Nel periodo considerato sono state inviate, da parte delle Amministrazioni comunali, 82.637 segnalazioni che hanno portato ad una maggiore imposta accertata per circa 317 milioni di euro e a maggiori somme riscosse per 84,7 milioni di euro. L'analisi della Tabella 4.A.VIII.1 riflette profonde differenze territoriali in ordine ai risultati conseguiti attraverso tale strumento di attività, testimoniando una risposta eterogenea da parte delle macchine amministrative comunali alla gestione del cambiamento, che impone come requisiti ineludibili il recupero di efficienza, di conoscenza ed operatività nonché la definizione di un meccanismo razionale e compiuto di relazioni tra le diverse articolazioni organizzative del Comune e gli attori istituzionalmente deputati all'attività di recupero fiscale.

**TABELLA 4.A.VIII.1: GLI ESITI DELL'ATTIVITÀ DI RECUPERO FISCALE DERIVANTE DALLE C.D. "SEGNALAZIONI QUALIFICATE DEI COMUNI" NEL PERIODO FEBBRAIO 2009-MARZO 2016**

	Numero segnalazioni	Maggiore imposta accertata totale (valori in euro)	Riscosso totale (valori in euro)
ABRUZZO	401	896.933,00	591.366,83
BASILICATA	1	0,00	0,00
CALABRIA	5.840	6.853.792,99	1.008.881,40
CAMPANIA	1.034	1.032.255,00	259.822,68
EMILIA-ROMAGNA	29.734	96.676.982,88	32.615.158,46
FRIULI-VENEZIA GIULIA	808	2.667.138,00	522.787,24
LAZIO	3.063	2.000.594,00	901.695,45
LIGURIA	4.892	23.678.136,50	5.574.520,05
LOMBARDIA	13.931	94.479.559,70	25.852.905,64
MARCHE	1.704	18.288.273,81	1.743.772,25
MOLISE	113	41.872,00	2.011,01
PIEMONTE	4.894	32.633.725,88	5.485.224,64
PUGLIA	401	7.022,00	0,00
REGIONE NON DISPONIBILE	25	0,00	0,00
SARDEGNA	638	1.763.519,72	1.222.973,87
SICILIA	2.591	8.752.469,00	413.349,18
TOSCANA	7.583	15.756.368,00	4.887.457,02
TRENTINO-ALTO ADIGE	7	0,00	0,00
UMBRIA	747	656.678,00	470.087,18
VALLE D'AOSTA	37	34.949,00	0,00
VENETO	4.193	10.864.818,98	3.209.516,61
<b>TOTALE</b>	<b>82.637</b>	<b>317.085.088,46</b>	<b>84.761.529,51</b>

Fonte: IFEL- Istituto per la Finanza e l'Economia Locale

### La partecipazione delle Regioni alla lotta all'evasione

Le modalità di partecipazione delle Regioni all'azione di contrasto all'evasione fiscale sono richiamate agli articoli 9 e 10 del Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. Le connessioni di sistema tra Amministrazioni regionali e Agenzia delle entrate interessano l'azione di controllo riferita all'IRAP, all'addizionale regionali IRPEF e all'imposta sul valore aggiunto (IVA).

Per quanto concerne l'IRAP e l'addizionale regionale IRPEF, tali fonti di finanziamento, pur assumendo la natura di tributi propri derivati delle Regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 3 del Decreto legislativo n. 68/2011, sono affidate in gestione attraverso appositi accordi

convenzionali all'Agenzia delle entrate, per quanto attiene alle attività di controllo, di rettifica della dichiarazione, di accertamento e di contenzioso. Gli accordi convenzionali riconoscono alla Regione poteri di indirizzo e di controllo delle attività di gestione delle imposte, che si esplicano nella facoltà di definire, con apposito atto, le strategie generali che devono ispirare le attività di assistenza e di controllo, in materia di imposte, nei confronti dei contribuenti con domicilio fiscale nell'ambito della Regione. Con il medesimo atto possono, altresì, essere indicati i criteri generali per l'individuazione dei soggetti da sottoporre a controllo. Nell'ambito della commissione paritetica per il coordinamento delle attività di gestione dei tributi possono inoltre essere individuati, in relazione alle peculiarità della realtà economica territoriale, alcune categorie economiche o tipologie di contribuenti di significativo interesse per la Regione.

Le misure maggiormente innovative introdotte dal Decreto legislativo n. 68/2011 in materia di concorso delle Regioni alla lotta all'evasione sono tuttavia quelle rappresentate al comma 2 dell'articolo 9. Con tale disposizione, infatti, si riconosce alle Regioni, in relazione ai criteri di territorialità del gettito previsti dalla L. 42/2009, una quota del gettito "riferibile al concorso della Regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA". Il comma 4 del medesimo articolo demanda ad un Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le modalità attuative di tali disposizioni. A distanza di oltre sette anni dall'approvazione della legge delega 42/2009 e di cinque anni dall'approvazione dei decreti attuativi, tali disposizioni non risultano ancora intervenute.

I ritardi nell'adozione delle modalità attuative risiedono nelle difficoltà incontrate nella concreta definizione delle azioni che dovranno essere svolte dalle Regioni ai fini di qualificare il concorso nell'attività di recupero fiscale ai fini IVA, nonché di individuazione dei criteri di misurazione di tale attività.

Risulta necessario, in tale contesto, definire, nel rispetto dell'unitarietà dell'azione di recupero fiscale, un quadro positivo e concreto di azioni affidate alle Regioni ai fini dell'attività di recupero fiscale ai fini IVA, che siano di natura complementare e pertanto ad integrazione delle misure già poste in essere dai soggetti istituzionali preposti all'azione di contrasto dell'evasione fiscale. Tale attività di collaborazione deve essere stabilita in modo unitario ed organico secondo un approccio *top-down*, e non affidata a forme volontarie di accordo su base territoriale. La positiva esperienza della partecipazione dei Comuni nella lotta all'evasione testimonia come l'individuazione degli ambiti di tale intervento complementare richieda come necessario presupposto l'attivazione di un percorso di confronto e condivisione che coinvolga le Regioni, il Ministero dell'economia e delle finanze e le Agenzie fiscali.

I contorni dell'attività di partecipazione delle Regioni alla lotta all'evasione non devono tuttavia limitarsi alla previsione di procedure analitiche di controllo *ex post* ma devono al contempo considerare, valorizzandone i contenuti, la capacità di intervento normativo e regolamentare delle Regioni e tenere conto di tutte le procedure di verifica e controllo connesse al rilascio di autorizzazioni/concessioni, all'esecuzione di contratti, al riconoscimento di contributi e/o altri sussidi pubblici nonché all'erogazione di servizi che l'Amministrazione regionale effettua in un ampio e variegato novero di funzioni pubbliche, in grado di stimolare e diffondere la cultura della fedeltà fiscale e agevolare la *tax compliance*, in linea con le strategie complessive definite dal Governo e dell'Amministrazione finanziaria. Il riassetto istituzionale degli Enti territoriali attuato dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56 consente peraltro, in tale contesto, di definire su base territoriale accordi convenzionali tra Regioni ed i nuovi Enti di area vasta, finalizzati a prevedere attività di supporto e controllo ispettivo all'interno dell'ambito territoriale di competenza.

Per quanto attiene infine alle modalità di misurazione del concorso delle Regioni al recupero fiscale ai fini IVA, e conseguentemente ad una valutazione circa la qualità e all'efficacia delle azioni poste in essere dalle singole Amministrazioni, si evidenzia la necessità di fare ricorso ad un indicatore di *compliance* che, tenendo conto sia dell'evoluzione del ciclo economico sia delle variazioni di natura normativa che recano un impatto di natura diretta sul gettito, sia in grado di stimare la variazione del *tax gap* su base regionale. In tal modo, si potrebbe rendere evidente il collegamento tra l'efficacia delle azioni adottate dai singoli sistemi

regionali e l'ammontare delle misure premiali ad essi riconosciute, stimolandoli quindi a migliorare di anno in anno la qualità e l'intensità dei propri interventi.

## **B) LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN AMBITO FISCALE**

### **La cooperazione internazionale IVA nell'ambito dell'Unione europea**

La cooperazione amministrativa IVA è disciplinata a livello comunitario dal Regolamento n. 904/2010/UE. Nell'ambito dell'Amministrazione fiscale italiana l'assetto organizzativo è così strutturato: il Direttore Generale delle Finanze è la cosiddetta "autorità competente", responsabile principale delle interlocuzioni con gli altri Stati membri e con la Commissione Europea; l'Ufficio Centrale di Collegamento (C.L.O. Central Liaison Office) è incardinato presso il Dipartimento delle Finanze, Direzione Relazioni Internazionali; i tre Servizi di collegamento designati dall'Autorità competente per procedere a scambi diretti di informazioni sono l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane, ed il Comando generale della Guardia di Finanza.

Il C.L.O. ha il ruolo di promuovere la cooperazione internazionale, di monitorare l'attività svolta dai Servizi di collegamento, di assicurare l'equilibrata distribuzione dei flussi informativi.

I Servizi di collegamento gestiscono direttamente l'operatività dello scambio di informazioni. Essi provvedono a riversare ogni richiesta lavorata, sia in entrata sia in uscita, in una Banca dati condivisa con le altre Strutture e con il C.L.O. (cosiddetta "banca dati CLO").

Nel corso del 2015 l'Amministrazione fiscale italiana ha ricevuto 2.772 richieste di cooperazione in ambito IVA e ne ha inviate 2.662. Sono state inviate risposte rispetto a 1.940 richieste e ricevute risposte rispetto a 1.860 richieste. Nella Tabella 4.B.1 si riporta un riepilogo complessivo, con ripartizione per singolo Stato membro dell'Unione europea. È da evidenziare che le richieste inviate da parte dell'Amministrazione italiana nel 2015 costituiscono circa il 30% in più di quelle inviate nel 2014.

**TABELLA 4.B.1: SCAMBIO DI INFORMAZIONI IVA (DATI DEL 2015)**

	Richieste ricevute	Risposte inviate	Richieste inviate	Risposte ricevute
Austria	38	33	119	84
Belgio	43	36	58	51
Bulgaria	115	102	70	67
Cipro	6	4	27	24
Repubblica Ceca	156	79	116	59
Germania	574	452	977	791
Danimarca	19	15	5	3
Estonia	5	3	5	4
Grecia	18	13	26	13
Spagna	92	73	159	77
Finlandia	4	2	3	2
Francia	387	290	169	114
Regno Unito	42	25	113	77
Croazia	7	4	9	7
Ungheria	241	143	75	39
Irlanda	2	2	8	5
Lituania	6	4	16	12
Lussemburgo	7	4	13	9
Lettonia	24	15	38	14
Malta	93	74	29	19
Paesi Bassi	24	13	140	75
Polonia	296	198	139	76
Portogallo	47	32	32	24
Romania	316	207	125	47
Svezia	8	6	8	5
Slovenia	57	41	108	107
Repubblica Slovacca	145	70	75	55
<b>Totale</b>	<b>2.772</b>	<b>1.940</b>	<b>2.662</b>	<b>1.860</b>

### Controlli multilaterali

Il C.L.O. coordina anche la partecipazione dell'Amministrazione fiscale italiana ai controlli multilaterali, che rappresentano uno specifico strumento di cooperazione amministrativa, previsto dagli articoli 29 e 30 del Regolamento UE 904/2010. Tali controlli sono finanziati dal Programma comunitario Fiscale.

Nel corso del 2015 l'Italia ha promosso, quale Paese capofila, 2 nuovi controlli multilaterali, entrambi rivolti al contrasto delle cosiddette "frodi carousel". Le indagini amministrative, coordinate dal C.L.O., sono state innescate dall'Agenzia delle entrate a seguito di indagini preventive che hanno individuato, nei diversi settori di competenza degli operatori coinvolti, una potenziale frode per un valore stimato di circa 24 milioni di euro. I controlli multilaterali promossi dall'Italia sono stati svolti insieme agli Stati membri elencati in Tabella, nel settore commerciale identificato.

**TABELLA 4.B.2: CONTROLLI MULTILATERALI**

Settore commerciale	Paesi partecipanti
Elettronica	Danimarca, Germania, Lettonia, Polonia, Slovacchia e Ungheria
Commercio cani	Francia

La Tabella 4.B.3 elenca i controlli multilaterali attivati da altri Stati membri a cui l'Italia ha preso parte nel corso del 2015.

**TABELLA 4.B.3: CONTROLLI MULTILATERALI**

Identificativo Controllo	Settore	Paese Capofila	Altri Paesi
	Frodi carosello	Paesi Bassi	
	Gas + CO2	Germania	Slovacchia, Francia
	Trasfer Pricing (telefonata)	Paesi Bassi	Germania, Lussemburgo, Regno Unito
	Fiori	Paesi Bassi	
	Tessili	Slovenia	

## EUROFISC

Il Regolamento UE 904/2010 ha anche istituito “Eurofisc”, un network di cooperazione amministrativa in ambito IVA mirato che funziona come meccanismo di *early warning* rispetto a casi di frodi in settori specifici. I funzionari dei diversi Stati membri cooperano interagendo attraverso un rapporto diretto, assistiti dal supporto logistico e organizzativo della Commissione Europea.

La Direttiva 8 ottobre 2010 del Ministro dell’economia e delle finanze ha disposto la partecipazione congiunta ad Eurofisc dell’Agenzia delle entrate, dall’Agenzia delle dogane e dalla Guardia di Finanza, nella loro qualità di Servizi di collegamento con un coordinamento nell’ambito della cosiddetta “cabina di regia”.

A livello comunitario, nel complesso l’attività di Eurofisc presenta ancora alcune criticità, connesse principalmente alla mancanza di un pieno coordinamento tra gli Stati membri nelle analisi di rischio congiunte. Tale circostanza non consente di utilizzare immediatamente i dati condivisi ai fini dell’individuazione dei fenomeni fraudolenti oggetto di indagine.

Le strutture operative dell’Amministrazione finanziaria italiana, tuttavia, sono concordi nel ritenere utile tale strumento di cooperazione e nell’auspicarne un rafforzamento, come prospettato dalla Commissione europea nel recente Piano d’azione sull’IVA.

## La cooperazione internazionale nel settore dell’imposizione diretta

In ambito europeo la cooperazione amministrativa nel campo della fiscalità diretta è disciplinata dalla Direttiva 2011/16/UE del 15 febbraio 2011, che è stata di recente più volte emendata. Anche in questo settore l’assetto della cooperazione prevede un’Autorità competente, che per l’Italia è il “Direttore Generale delle Finanze”, un Ufficio Centrale di Collegamento (incardinato presso il Dipartimento delle Finanze, Direzione Relazioni Internazionali), e due Servizi di collegamento, designati dall’Autorità competente per procedere a scambi diretti di informazioni, individuati presso l’Agenzia delle entrate ed il Comando generale della Guardia di Finanza.

La cooperazione nell’ambito della Direttiva 2011/16/UE riguarda tutte le imposte, fatta eccezione per l’IVA e le accise (disciplinate da altri strumenti di cooperazione).

Nel corso del 2015 l’Amministrazione fiscale italiana ha ricevuto 220 richieste di cooperazione e ne ha inviate 149. Sono state inviate risposte rispetto a 157 richieste e ricevute risposte rispetto a 141 richieste. Sono state inviate informazioni su base spontanea in 82 casi e ricevute informazioni su base spontanea in 52 casi. Nella Tabella 4.B.4 vi è un riepilogo complessivo, con ripartizione delle richieste per singolo Stato membro dell’Unione europea.

TABELLA 4.B.4: RICHIESTE DI COOPERAZIONE – ANNO 2015

	Numero di richieste inviate	Numero di richieste ricevute	Numero di risposte inviate	Numero di risposte ricevute
Austria	6	11	6	7
Belgio	2	2	2	2
Bulgaria	3	0	0	0
Cipro	3	0	0	5
Rep. Ceca	2	4	1	1
Germania	18	22	17	14
Danimarca	1	1	1	1
Estonia	0	0	0	0
Grecia	1	3	3	0
Spagna	11	23	4	11
Finlandia	0	0	0	0
Francia	16	70	41	13
Croazia	1	10	11	7
Ungheria	5	2	6	2
Irlanda	7	5	5	6
Lituania	0	1	1	0
Lussemburgo	13	2	1	14
Lettonia	0	6	7	0
Malta	2	0	0	1
Olanda	10	10	5	11
Polonia	3	30	28	3
Portogallo	5	3	3	4
Romania	3	2	3	7
Svezia	1	0	0	1
Slovenia	13	1	0	10
Slovacchia	0	1	4	3
Regno Unito	23	11	8	18
	<b>149</b>	<b>220</b>	<b>157</b>	<b>141</b>

La direttiva prevede anche lo scambio automatico di informazioni finanziarie che sarà operativo dal 2017, con riferimento alle informazioni sui periodi di imposta 2016.

In ambito internazionale la cooperazione amministrativa nel campo della fiscalità diretta si basa sulle convenzioni fiscali sulla doppia imposizione, che prevedono una disposizione sullo scambio di informazioni, sui cosiddetti *Tax information exchange agreements* (TIEA), sulla Convenzione multilaterale OCSE/Consiglio d'Europa sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale (di cui l'Italia è parte).

Sulla base di tali strumenti, nel corso del 2015 l'Amministrazione fiscale italiana ha ricevuto 9 richieste di cooperazione e ne ha inviate 66. Nella Tabella 4.B.4 vi è un riepilogo complessivo, con ripartizione delle richieste per singolo Paese.

**TABELLA 4.B.4: RICHIESTE DI COOPERAZIONE – ANNO 2015**

Paesi	Numero di richieste inviate	Numero di richieste ricevute	Numero di risposte inviate	Numero di risposte ricevute
AE Emirati Arabi Uniti	1			1
AR Argentina		5	19	
AU Australia	2			1
AZ Azerbaigian				
BR Brasile	7			2
CA Canada	2			
CH Svizzera	7			4
JP Giappone	5			
KZ Kazakistan	11			3
MX Messico	1			
NO Norvegia		1		4
NZ Nuova Zelanda	2			
RU Russia	15		8	1
SA Arabia Saudita	1			
SG Singapore	3			1
SM San Marino	3			2
TN Tunisia				2
TR Turchia				1
UA Ucraina		3	2	
US Stati Uniti	6		1	6
	66	9	30	28

### L'evasione fiscale internazionale

L'Italia è in prima linea a livello internazionale nel promuovere la trasparenza fiscale. In nostro Paese è parte della Convenzione multilaterale OCSE/Consiglio d'Europa sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale, che costituisce la base giuridica a livello globale per lo scambio di informazioni su richiesta, spontaneo e automatico. Sotto la spinta del G20, che ha costantemente incoraggiato i paesi a firmare la Convenzione, oggi sono 98 le giurisdizioni firmatarie (di recente anche Panama ha chiesto di aderire) e la Convenzione è in vigore per la maggior parte di queste giurisdizioni.

A livello internazionale, a partire dal 2009, numerosi sono stati i progressi compiuti in materia di rafforzamento della cooperazione amministrativa. Dal 2009 è operativo il Global Forum sulla Trasparenza e sullo Scambio di informazioni fiscali, il cui obiettivo è di assicurare il monitoraggio della attuazione dello scambio di informazioni. Il Global Forum conta oggi 135 membri, tutti soggetti ad un processo di revisione alla pari sull'attuazione legislativa e pratica dello scambio di informazioni su richiesta.

Di recente, l'attenzione internazionale si è focalizzata sullo scambio automatico di informazioni. Sotto la spinta di una iniziativa pilota di Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito, nel 2013 i Ministri delle Finanze del G20 e i Governatori delle Banche Centrali hanno appoggiato l'attuazione di un nuovo standard globale sullo scambio automatico di informazioni finanziarie. Tale standard (*Common Reporting Standard*) è stato sviluppato in ambito OCSE e adottato nel luglio del 2014.

Ad oggi 54 Paesi si sono impegnati ad attuare il *Common Reporting Standard* (CRS) a partire dal 2016 e a scambiare una quantità di informazioni rilevanti a disposizione a partire dal 2017. Altri 47 Paesi si sono impegnati a farlo a partire dal 2017 e a scambiare un flusso rilevante di dati per alcuni soggetti a partire dal 2018.

In ambito europeo, sotto la Presidenza italiana, è stata adottata la Direttiva 2014/107 che ha incorporato il *Common Reporting Standard* (CRS) nella legislativa comunitaria (attraverso una modifica alla Direttiva 2011/16 sulla cooperazione amministrativa). Il nuovo standard consentirà di avere informazioni su base automatica sui conti correnti dei soggetti residenti in Paesi che hanno sottoscritto il CRS, anche se detenuti attraverso entità giuridiche di cui essi sono beneficiari effettivi. Il principale beneficio del CRS è costituito dal fatto che esso costituisce un modello standardizzato di *reporting* e scambio di informazioni tra autorità fiscali, che assicurerà maggiore *compliance* da parte dei contribuenti e un più efficace ed efficiente utilizzo delle informazioni da parte delle Amministrazioni. Le informazioni ricevute nell'ambito dello scambio automatico costituiranno un'importante fonte di innesco per successive richieste mirate su casi oggetto di accertamenti fiscali.

A partire dal 2017, quando le Amministrazioni fiscali inizieranno a ricevere le informazioni sulla base del CRS, sarà possibile fare un importante salto di qualità nella cooperazione amministrativa.

Infine, il programma di *voluntary disclosure*, introdotto con la con la L. 186/2014 come strumento di collaborazione volontaria per l'emersione dei capitali detenuti all'estero, è stato adottato proprio per concedere ai contribuenti una opportunità di regolarizzazione prima dell'attuazione dello scambio automatico di informazioni, che assicurerà la piena trasparenza sulle attività finanziarie detenute all'estero dai soggetti residenti in Italia.

## C) LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN AMBITO CONTRIBUTIVO

### La cooperazione internazionale in ambito contributivo

La Direzione Generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali partecipa agli incontri, sulle tematiche di propria competenza, tenuti presso organismi comunitari e internazionali, in primo luogo con riferimento ai *Working Groups* del Comitato SLIC (Comitato degli Alti responsabili dell'Ispettorato del lavoro - *Senior Labour Inspectors Committee*). Soprattutto, negli ultimi anni, è stata realizzata proficuamente la collaborazione attiva ai lavori del Gruppo (*TREND*), composto da esperti della Commissione Europea in materia di recepimento della Direttiva 2014/67/UE, sul distacco transnazionale di lavoratori nonché alle riunioni di coordinamento dell'apposito tavolo tecnico costituito presso il Segretariato Generale volte all'approfondimento delle problematiche concernenti la trasposizione della citata direttiva nell'ordinamento nazionale, prestando, altresì, il necessario supporto all'Ufficio Legislativo nella redazione del testo del decreto legislativo nazionale (Decreto legislativo n. 136 del 17 luglio 2016).

In particolare, si evidenzia come la citata normativa comunitaria abbia previsto un deciso rafforzamento degli strumenti di cooperazione amministrativa e mutua assistenza tra gli Stati membri in materia di distacco transnazionale e l'individuazione, in capo alle Autorità nazionali competenti, di obblighi di collaborazione particolarmente stringenti, anche attraverso il potenziamento del sistema IMI (Sistema di Informazione del Mercato Interno), utilizzato dalle autorità di controllo dei diversi paesi dell'UE per l'agevole e tempestiva trasmissione di notizie relative alle imprese e ai lavoratori interessati a situazioni di distacco transnazionale (attraverso domande pre-tradotte e sistemi di traduzione automatica).

A tale riguardo si sottolinea che la nuova disciplina prevede che lo scambio di informazioni mediante IMI tra le autorità di controllo dei singoli Stati membri avvenga nel rispetto di

tempistiche piuttosto serrate: 2 giorni lavorativi, ove le notizie richieste da un altro Paese dell'UE possano essere acquisite mediante la mera consultazione di banche dati e vi siano ragioni di urgenza chiaramente indicate e motivate nella relativa istanza; 25 giorni lavorativi in tutti gli altri casi compresi quelli in cui sia necessario effettuare accertamenti ispettivi al fine di fornire un'adeguata risposta.

La Direttiva 2014/67/UE e il Decreto legislativo n. 136/2016 di recepimento della stessa inoltre, hanno previsto l'implementazione del sistema IMI attraverso l'attivazione di due nuove funzionalità relative, rispettivamente, alla richiesta di notifica di un provvedimento amministrativo o giudiziario e alla richiesta di recupero di sanzioni amministrative pecuniarie. Si sottolinea in proposito che tali nuove funzionalità potranno essere utilizzate dall'autorità procedente solo previa attestazione di aver tentato infruttuosamente la notifica e il recupero oggetto della richiesta e con esclusivo riferimento ad atti concernenti la violazione della normativa sul distacco transnazionale.

Si precisa, in proposito, che il decreto di recepimento della suddetta direttiva attribuisce all'Ispettorato nazionale del lavoro e alle sue articolazioni territoriali la competenza alla gestione delle richieste di notifica di provvedimenti trasmesse dalle autorità di altri Stati membri e l'invio a queste ultime di proprie richieste di notifica di provvedimenti e di recupero di sanzioni pecuniarie amministrative. La trattazione delle richieste di recupero transazionale di sanzioni provenienti da autorità di altri Stati membri, trasmesse per il tramite dell'Ispettorato nazionale medesimo, saranno invece di competenza delle Corti d'appello.

Premesso quanto sopra la Scrivente ha provveduto a garantire la partecipazione di propri rappresentanti all'incontro formativo sul sistema IMI, nell'ambito della Commissione europea (D.G. Occupazione, affari sociali e inclusione) tenutosi a Bruxelles nello scorso mese di giugno e ha provveduto alla ricognizione dei referenti degli Uffici territoriali per la relativa registrazione mirata all'utilizzo del sistema IMI.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Braiotta A., Carfora A., Pansini R.V., Pisani S. (2015), "Tax Gap and Redistributive Aspects across Italy", Argomenti di Discussione dell'Agenzia delle entrate, n.2.

Braiotta A., Pisani S., Pisano E. (2013), "Evasione fiscale e distribuzione primaria del reddito", Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n. 2.

Das-Gupta A., Mookherjee D. (2000), "Incentives and institutional reform in tax enforcement an analysis of developing country experience", Lavoisier.

D'Agosto E., Marigliani M., Pisani S. (2016), "A general framework for measuring VAT compliance in Italy", documento interno, Agenzia delle entrate.

D'Agosto E., Marigliani M., Pisani S. (2014), "Asymmetries in the territorial VAT gap", Argomenti di Discussione dell'Agenzia delle entrate, n.2.

D'Agosto E., Marigliani M., Pisani S. (2013), "Asimmetrie territoriali del gap IVA" in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2.

De Gregorio C., Giordano A. (2014), ""Nero a metà": contratti part-time e posizioni full-time fra i dipendenti delle imprese italiane", ISTAT working paper, no.3.

Dipartimento delle finanze e Agenzia delle entrate (2015), *Gli immobili in Italia 2015*.  
[http://www.finanze.gov.it/export/finanze/Per\\_conoscere\\_il\\_fisco/studi\\_statistiche/Redditi\\_e\\_immobili/Immobili\\_anno\\_2015.htm](http://www.finanze.gov.it/export/finanze/Per_conoscere_il_fisco/studi_statistiche/Redditi_e_immobili/Immobili_anno_2015.htm)

Fiscalis Tax Gap Project Group (2016), "The concept of tax gaps - Report on VAT Gap Estimations", No 65, Taxation Studies, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.

HM Revenue & Customs (2015), "Measuring tax gaps 2015 edition. Tax gap estimates for 2013-14", March, London.

Institute for Advanced Studies (IHS) (2016), "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report", August, Vienna.

Internal Revenue Service (2016), "Tax Gap Estimates for Tax Years 2008-2010".

Imperioli L., Manzo M., Monteduro M. T. (2015), "Il tax gap sulle imposte immobiliari e la perequazione fiscale", XXXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali.

ISTAT, "L'economia non osservata nei conti nazionali: anni 2011-2013".

Ministero dell'economia e delle finanze (2014), "*Rapporto sull'evasione fiscale.*"  
[http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto\\_art6\\_dl66\\_13\\_luglio.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf).

Ministero dell'economia e delle finanze (2015), "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale", Allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2015.

Ministero dell'economia e delle finanze (2011), "Economia non osservata e flussi finanziari", Rapporto finale sull'attività del gruppo di lavoro sull'Economia sommersa e i flussi finanziari, Roma.

Pisani S. (2014), "An approach to assess how the activity of the Italian Revenue Agency affects compliance", Argomenti di Discussione dell'Agenzia delle entrate, n.1.

Pisani S., Polito C. (2006), "Metodologia di integrazione tra i dati IRAP e quelli di Contabilità Nazionale", Agenzia delle entrate, Ufficio Studi, documenti di lavoro.

Schneider F., Williams C.C. (2013), "*The Shadow Economy*", The Institute of Economic Affairs, London.

## APPENDICE A: RIFERIMENTI NORMATIVI

### **A.1 LEGGE 11 MARZO 2014, N. 23, "DELEGA AL GOVERNO RECANTE DISPOSIZIONI PER UN SISTEMA FISCALE PIÙ EQUO, TRASPARENTE E ORIENTATO ALLA CRESCITA"**

LEGGE 11 marzo 2014, n. 23

Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

*Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2014*

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

la seguente legge:

#### **Art. 3**

##### *Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale*

1. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 e con particolare osservanza dei principi e criteri generali di delega indicati nelle lettere a), b) e c) del comma 1 del medesimo articolo 1, in funzione del raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione degli adempimenti, di certezza del diritto nonché di uniformità e chiarezza nella definizione delle situazioni giuridiche soggettive attive e passive dei contribuenti e delle funzioni e dei procedimenti amministrativi, norme dirette a:

a) attuare una complessiva razionalizzazione e sistematizzazione della disciplina dell'attuazione e dell'accertamento relativa alla generalità dei tributi;

b) definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando, a tal fine, criteri trasparenti e stabili nel tempo, dei quali deve essere garantita un'adeguata pubblicizzazione;

c) prevedere che i risultati della rilevazione siano calcolati e pubblicati con cadenza annuale;

d) istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze una commissione, senza diritto a compensi, emolumenti, indennità o rimborsi di spese, composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dalla Banca d'Italia e dalle altre amministrazioni interessate; la commissione, che si avvale del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, delle associazioni familiari e delle autonomie locali, redige un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, al fine di:

1) diffondere le misurazioni sull'economia non osservata, assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;

2) valutare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva, effettuando una stima ufficiale dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva e assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;

3) illustrare le strategie e gli interventi definiti e attuati dall'amministrazione pubblica per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva;

4) evidenziare i risultati ottenuti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva;

5) individuare le linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali;

e) definire le linee di intervento per favorire l'emersione di base imponibile, anche attraverso l'emanazione di disposizioni per l'attuazione di misure finalizzate al contrasto d'interessi fra contribuenti, selettivo e con particolare riguardo alle aree maggiormente esposte al mancato rispetto dell'obbligo tributario, definendo attraverso i decreti legislativi le più opportune fasi applicative e le eventuali misure di copertura finanziaria nelle fasi di attuazione;

f) prevedere che il Governo rediga annualmente, anche con il contributo delle regioni in relazione ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio, un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, da presentare alle Camere contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, distinguendo tra imposte accertate e riscosse nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento, in particolare evidenziando i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni; prevedere che il Governo indichi, altresì, le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, e che esso aggiorni e confronti i risultati con gli obiettivi, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti.

#### Art. 4

##### *Monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera f), il Governo è altresì delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme che prevedano, coordinandola con le procedure di bilancio di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, la redazione, da parte del Governo medesimo, di un rapporto annuale, allegato al disegno di legge di bilancio, sulle spese fiscali, intendendosi per spesa fiscale qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, sulla base di metodi e di criteri stabili nel tempo, che consentano anche un confronto con i programmi di spesa e la realizzazione di valutazioni sull'efficacia di singole misure agevolative, eventualmente prevedendo l'istituzione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di una commissione composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle altre amministrazioni interessate, senza diritto a compensi, emolumenti, indennità o rimborsi di spese, la quale potrà avvalersi del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, delle associazioni familiari e delle autonomie locali.

2. Il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione, ferma restando la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica. Il Governo assicura, con gli stessi decreti legislativi, in funzione delle maggiori entrate ovvero delle minori spese realizzate anche con l'attuazione del comma 1 del presente articolo e del presente comma, la razionalizzazione e la stabilizzazione dell'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti. Il Governo assicura, con gli stessi decreti legislativi di cui all'articolo 1, la razionalizzazione e la riforma dell'istituto della destinazione dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

3. Le maggiori entrate rivenienti dal contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, e dalla progressiva limitazione dell'erosione fiscale devono essere attribuite esclusivamente al Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, di cui all'articolo 2, comma 36, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni. Al Fondo sono interamente attribuiti anche i risparmi di spesa derivanti da riduzione di

contributi o incentivi alle imprese, che devono essere destinati alla riduzione dell'imposizione fiscale gravante sulle imprese. Per le finalità di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, il Governo è delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, norme dirette a coordinare le norme adottate in attuazione dei criteri di delega di cui all'articolo 3, comma 1, e di cui al comma 2 del presente articolo e le vigenti procedure di bilancio, definendo in particolare le regole di alimentazione del predetto Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, le cui dotazioni possono essere destinate soltanto ai fini indicati dalla normativa istitutiva del Fondo medesimo.

## **A.2 DECRETO LEGISLATIVO 24 SETTEMBRE 2015, N. 160, "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"**

DECRETO LEGISLATIVO 24 settembre 2015, n. 160

**"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".**

Publicato nella GU n. 233 del 7 ottobre 2015 - Suppl. Ordinario n. 55

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la legge 11 marzo 2014, n. 23, con la quale è stata conferita delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita e, in particolare, gli articoli 3 e 4, con i quali il Governo è delegato a introdurre norme tese a definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, a redigere un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale, nonché a introdurre la redazione di un rapporto annuale, allegato al disegno di legge di bilancio, sulle spese fiscali, eventualmente prevedendo l'istituzione di una commissione di esperti, nonché norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 26 giugno 2015;

Visti i pareri delle Commissioni VI Finanze della Camera dei deputati e 6ª Finanze e tesoro del Senato della Repubblica del 4 agosto 2015, della V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati del 15 luglio 2015 e della 5ª Commissione Bilancio Senato del 5 agosto 2015;

Visto l'articolo 1, comma 7, della citata legge n. 23 del 2014, secondo cui qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari trasmette nuovamente i testi alle Camere;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 4 settembre 2015;

Acquisiti i pareri definitivi delle competenti Commissioni parlamentari ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della citata legge n. 23 del 2014;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 22 settembre 2015;

Sulla proposta del Ministro dell'economia e delle finanze;

Emana

il seguente decreto legislativo:

## Art. 1

### *Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio*

1. All'articolo 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dopo il comma 5, è inserito il seguente:

« 5-bis. La Nota di aggiornamento di cui al comma 1 è corredata altresì da un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica. Nell'indicazione degli interventi di cui al precedente periodo resta ferma la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica. Le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma.».

2. All'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, lettera b), dopo le parole: «e degli scaglioni,» sono inserite le seguenti: «de norme necessarie alla eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali e»;

b) dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. Le eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali disposta ai sensi del comma 3, lettera b), sono attribuite di norma al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.».

3. All'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 11, lettera a), le parole: «, nonché gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti» sono soppresse;

b) dopo il comma 11, è inserito il seguente:

«11-bis. Allo stato di previsione dell'entrata è allegato un rapporto annuale sulle spese fiscali, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso. Ciascuna misura è accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari. Le misure sono raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità. Il rapporto individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative. Ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, il rapporto effettua confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizza gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale.».

4. Per la redazione del rapporto di cui al comma 3, lettera b), il Governo si avvale di una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie, di cui due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, cinque rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico, un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante della Banca d'Italia e tre professori universitari. La Commissione può avvalersi del contributo di esperti delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle associazioni familiari. La partecipazione alla Commissione, a qualunque titolo, non dà diritto a compensi, emolumenti o altre indennità, nè a rimborsi di spese.

## Art. 2

### *Monitoraggio dell'evasione fiscale e coordinamento con le procedure di bilancio*

1. Dopo l'articolo 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'articolo 1, è inserito il seguente:

«Art. 10-bis.1 (Monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva). - 1. Contestualmente alla nota di aggiornamento di cui al comma 1 dell'articolo 10-bis, è presentato un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra imposte accertate e riscosse nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento, in particolare evidenziando i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo

attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti. Il Governo indica, altresì, le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, l'aggiornamento e il confronto dei risultati con gli obiettivi.

2. Le maggiori entrate che, sulla base delle risultanze riferite all'anno precedente, possono essere ascritte su base permanente ai risultati dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché di miglioramento dell'adempimento spontaneo, di cui al comma 4, lettera e), al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, le cui dotazioni possono essere destinate soltanto ai fini indicati dalla normativa istitutiva del Fondo medesimo.

3. Per la redazione del rapporto previsto dal comma 1, che è corredato da una esaustiva nota illustrativa delle metodologie utilizzate, il Governo, anche con il contributo delle regioni in relazione ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio, 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.

4. La Commissione redige una Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, contenente anche una nota illustrativa delle metodologie utilizzate per effettuare le stime e finalizzata a:

- a) recepire e commentare le valutazioni sull'economia non osservata effettuate dall'ISTAT sulla base della normativa che regola la redazione dei conti economici nazionali;
- b) stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico, con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, con criteri trasparenti, stabili nel tempo, e adeguatamente pubblicizzati;
- c) valutare l'evoluzione nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva e delle entrate sottratte al bilancio pubblico;
- d) illustrare le strategie e gli interventi attuati per contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva, nonché quelli volti a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi;
- e) valutare i risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, nonché di stimolo all'adempimento spontaneo;
- f) indicare le linee di intervento e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.

5. Per adempiere all'obiettivo di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva, di cui al comma 4, lettera b), nella Relazione di cui al medesimo comma 4 viene effettuata una misurazione 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 di cui all'articolo 21, comma 11-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. A tal fine, in particolare, si misurano:

- a) i mancati gettiti derivanti da errori dei contribuenti nel calcolo delle imposte e dei contributi in sede di dichiarazione;
- b) gli omessi versamenti rispetto a quanto risulta dovuto in base alle dichiarazioni;
- c) il divario tra le basi imponibili fiscali e contributive dichiarate e quelle teoriche desumibili dagli aggregati di contabilità nazionale, distinguendo tra la parte di tale divario ascrivibile alle spese fiscali, di cui al citato articolo 21, comma 11-bis, e la parte residua di tale divario, che viene attribuita all'occultamento di basi imponibili;
- d) le mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, valutate sottraendo, dal divario tra le entrate effettive e quelle potenzialmente ottenibili in un regime di perfetto adempimento, le minori entrate ascrivibili alle spese fiscali, di cui al citato articolo 21, comma 11-bis.

6. I risultati del contrasto all'evasione e del miglioramento dell'adempimento spontaneo, di cui al comma 4, lettera e), sono misurati sulla base di separata valutazione delle entrate risultanti dalle complessive attività di verifica e accertamento effettuate dalle amministrazioni, comprensive di quelle di cui al comma 5, lettere a) e b), e dell'andamento dell'adempimento spontaneo, correlato alla correttezza dei comportamenti dichiarativi dei contribuenti, che è approssimato dalla variazione, rispetto all'anno precedente, della parte del divario tra le basi imponibili dichiarate e quelle teoriche attribuita all'occultamento di basi imponibili, di cui al comma 5, lettera c), e dalla variazione, rispetto all'anno precedente, delle mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione, di cui al comma 5, lettere a), b) e d). Nella valutazione dell'andamento dell'adempimento spontaneo rispetto all'anno precedente si tiene conto degli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento sugli aggregati di contabilità nazionale. Si dà conto delle mancate entrate di cui al comma 5, lettere a), b) e d), sia complessivamente che separatamente, sia in valore assoluto che in rapporto alle basi imponibili teoriche, applicando la massima disaggregazione possibile per: tipo di imposta, categoria, settore, dimensione dei contribuenti, ripartizione territoriale.»

2. La Commissione di cui al comma 3 dell'articolo 10-bis.1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, inserito dal comma 1 è composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie, di cui un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, quattro rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, due rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un rappresentante dell'INPS, un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), un rappre-

sentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante della Banca d'Italia e tre professori universitari. La Commissione può avvalersi del contributo di esperti delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle associazioni familiari. La partecipazione alla Commissione, a qualunque titolo, non dà diritto a compensi, emolumenti o altre indennità, nè a rimborsi di spese.

3. All'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comma 3, dopo la lettera b), è inserita la seguente:

«b-bis) le norme volte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.»

### **Art. 3**

#### *Disposizioni transitorie, decorrenza e abrogazione*

1. La destinazione delle eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali disposta ai sensi del comma 3, lettera b), dell'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, si applica a partire dalla manovra triennale di finanza pubblica predisposta nel primo esercizio successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Resta fermo il diverso utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'eliminazione, riduzione o modifica di spese fiscali previsto da disposizioni di legge vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. Le disposizioni del presente decreto si applicano con effetto dal 1° gennaio 2016. Con la medesima decorrenza, il comma 36.1. dell'articolo 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, è abrogato.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 24 settembre 2015

MATTARELLA

Renzi, Presidente del Consiglio dei ministri

Padoan, Ministro dell'economia e delle finanze

Visto, il Guardasigilli: Orlando

