

Conoscere l'evasione fiscale può contribuire a ridurla

di Paolo Di Caro* e Marco Manzo†

Sommario

Il lavoro discute l'importanza delle informazioni di dettaglio di tipo *big administrative data* per conoscere il fenomeno complesso dell'evasione fiscale e contribuire a disegnare strategie di contrasto più efficaci. Si discutono i risultati dei miglioramenti informativi ottenuti in ambito IRPEF, con l'utilizzo di microdati amministrativi per costruire un nuovo modello di stima *bottom-up* dell'evasione dei lavoratori autonomi ed esercenti d'impresa. Si discutono, inoltre, le conseguenze in termini di acquisizione delle informazioni riconducibili ai principali interventi di contrasto dell'evasione IVA adottati in Italia negli ultimi anni. La sezione conclusiva riassume il contenuto del contributo con un focus sulle implicazioni di *policy*.

Parole chiave: evasione fiscale, *tax gap*, IRPEF, IVA, microdati amministrativi.

Classificazione JEL: H20, H26, H27

Knowing tax evasion can contribute to reduce it

Abstract

This work studies the role of detailed big administrative data for providing a better knowledge of tax evasion. We discuss the results obtained with new data and methods used to calculate personal income tax evasion. The availability of novel administrative microdata allowed us to develop a new model of estimation of self-employed tax evasion with a bottom-up approach. We show that the recent strategies to contrast VAT evasion adopted in Italy made a valuable contribution in terms of acquisition of information. The final section concludes with a policy focus.

Keywords: tax evasion, tax gap, PIT, VAT, administrative microdata.

JEL classification: H20, H26, H27

* Università di Catania,; Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma. E-mail: paolo.dicaro@mef.gov.it

† Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma. E-mail: marco.manzo@mef.gov.it

Le opinioni espresse dagli autori non sono riconducibili alle istituzioni di appartenenza.

Introduzione

L'evasione fiscale ha effetti rilevanti sul sistema economico e la finanza pubblica di un Paese: riduce le risorse a disposizione dello Stato per l'erogazione dei servizi, crea distorsioni nel mercato, influenza negativamente la distribuzione del reddito e della ricchezza contribuendo a incrementare la disegualianza tra famiglie e individui. Inoltre, in presenza di un'elevata evasione fiscale, percepita e/o effettiva, la fiducia dei cittadini nei confronti dell'operatore pubblico e la *compliance* verso gli obblighi fiscali richiesti per finanziare la spesa pubblica vengono ridotti (Visco, 2017; 2018). Questi effetti sono particolarmente importanti in Paesi come l'Italia, dove l'evasione fiscale e contributiva rappresenta una quota rilevante della ricchezza nazionale se confrontata con altri Paesi.¹

Nel 2018, secondo l'ultimo aggiornamento ISTAT sull'economia non osservata nei conti nazionali, l'economia non osservata, che comprende economia sommersa ed economia illegale, era pari a 211 miliardi di euro, con un peso dell'11,9% sul Prodotto Interno Lordo (PIL) (ISTAT, 2020).² Nell'anno di imposta 2017, secondo l'ultimo aggiornamento della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva pubblicata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), il *tax gap*³ delle entrate fiscali e contributive in Italia è stato superiore a 108 miliardi di euro, pari a circa il 6% del PIL (MEF 2020a). Questi dati confermano il peso rilevante dell'evasione fiscale nell'economia del nostro Paese. Nel Programma Nazionale di Riforma allegato al Documento di Economia e Finanza 2020, una delle priorità del Governo è il contrasto all'evasione fiscale anche mediante maggiori investimenti in tecnologia e *big data*, con l'obiettivo di rendere il sistema fiscale più equo e orientato alla crescita (MEF, 2020b). Ridurre l'evasione fiscale al fine di creare un sistema di

¹ A livello internazionale non esistono studi comparativi sull'evasione fiscale in diversi Paesi, che tengono conto della maggior parte delle imposte, in quanto i risultati per le diverse nazioni sono difficilmente confrontabili date le differenze rilevanti sia nella definizione di evasione fiscale sia nel perimetro di imposte prese in considerazione (Prometeia, 2019). Un confronto annuale limitatamente al *tax gap* IVA (per la definizione di *tax gap* si veda la Sezione 1), è fornito dal Rapporto della Commissione Europea secondo il quale, nel 2018, il *tax gap* IVA in Italia era il più alto in termini assoluti tra gli Stati Membri (Commissione Europea, 2020a). Alcuni lavori di ricerca che misurano l'economia sommersa indicano per l'Italia una percentuale tra le più elevate dei Paesi OCSE (Schneider *et al.*, 2015).

² Secondo la definizione ISTAT (ISTAT, 2020), l'economia non osservata è composta dalla somma di: sommerso economico; economia illegale; sommerso statistico; economia informale.

³ Per la definizione di *tax gap* si veda la Sezione 1.

tassazione più equo e sostenibile è finalità centrale nel nuovo *EU Tax Package* della Commissione Europea (Commissione Europea, 2020b).

Misurare l'evasione fiscale è un compito non privo di problemi applicativi data la natura invisibile (o quasi) delle attività finalizzate a evadere reddito e la necessità di reperire informazioni dettagliate su individui e imprese (Slemrod e Weber, 2012). Di conseguenza, gli studi finalizzati ad analizzare le cause e gli effetti dell'evasione fiscale risentono inevitabilmente di limiti metodologici e applicativi di varia natura (Schneider e Buehn, 2018). Tuttavia, la crescente disponibilità di informazioni dettagliate su individui e imprese derivanti dai microdati di fonte amministrativa (es. dichiarazioni dei redditi, fatturazione elettronica) e il progresso delle tecniche di analisi quantitativa hanno favorito una migliore conoscenza del fenomeno dell'evasione fiscale (Alm, 2012). Conoscere le caratteristiche, le cause e le conseguenze dell'evasione fiscale è fondamentale al fine di progettare politiche di contrasto efficaci nel tempo (Slemrod, 2007). In questo contesto, la gestione e l'utilizzo di *big data*, un insieme rilevante di (milioni) dati dettagliati su singoli individui e imprese, rappresentano strumenti strategici per le Amministrazioni fiscali in tutto il mondo (Alm, 2015).

Il nostro contributo ha un triplice obiettivo. Primo, fornire una descrizione, anche sulla base della letteratura esistente, delle misure utilizzate per descrivere l'evasione fiscale al fine di distinguere in modo chiaro il perimetro della stessa rispetto ad altri concetti presenti nel dibattito pubblico (es. elusione, erosione, economia sommersa, etc.). Particolare attenzione è dedicata al concetto di *tax gap, proxy* utilizzata a livello internazionale per misurare l'evasione fiscale. Questo risulta utile per mappare le diverse possibili cause dell'evasione fiscale e le implicazioni in termini di strategia di contrasto. In aggiunta, è nostro obiettivo fornire una discussione dell'andamento del *tax gap* in Italia negli ultimi anni, utilizzando i dati contenuti nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva pubblicata dal MEF a partire dal 2016.

Secondo, questo lavoro ha come finalità quella di presentare e discutere i miglioramenti in termini di conoscenza dell'evasione fiscale in Italia ottenuti grazie ad alcuni recenti progetti di studio e analisi sviluppati dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze. In particolare, per quanto riguarda l'IRPEF, si riporta l'analisi empirica condotta per misurare l'evasione fiscale e l'evasione dei contributi sociali dei lavoratori autonomi ed esercenti d'impresa, mediante un approccio di tipo *bottom-up* innovativo per il caso italiano (Bazzoli *et al.*, 2020a,b). L'approccio in questione utilizza un set informativo dettagliato derivante dalla combinazione di dati *survey* con diversi microdati di fonte

amministrativa (dichiarazioni dei redditi, catasto, anagrafe dei rapporti finanziari). Si discutono, inoltre, le implicazioni di *policy* riconducibili ai risultati ottenuti con questa nuova metodologia e l'importanza della stessa per l'Amministrazione fiscale.

Terzo, si fornisce una discussione dettagliata dell'evasione fiscale in ambito IVA e del nuovo set informativo derivante dai dati ricevuti dall'Amministrazione finanziaria a seguito di interventi quali la trasmissione telematica dei corrispettivi e la fatturazione elettronica. Si tratta di informazioni (*big data*) in grado di contribuire in modo rilevante al contrasto dell'evasione IVA, favorendo il miglioramento della conoscenza di un fenomeno complesso e in evoluzione.

Il resto del lavoro è organizzato come segue. Nella Sezione 1 sviluppiamo una discussione su evasione fiscale e *tax gap* (Sezione 1.1), descriviamo le recenti risultanze dell'evasione fiscale in Italia (Sezione 1.2), e forniamo una breve ricognizione della letteratura relativa ai fattori determinanti dell'evasione fiscale (Sezione 1.3). Nella Sezione 2, si discutono i risultati e le implicazioni del progetto di stima dell'evasione fiscale *bottom-up* IRPEF (Sezione 2.1); nella Sezione 2.2, il focus è sull'evasione IVA, sugli interventi normativi adottati negli ultimi anni, e sui recenti sviluppi in termini di acquisizione delle informazioni. La sezione conclusiva riassume i contenuti del lavoro e le implicazioni di *policy*.

1. Misurare e comprendere l'evasione fiscale

1.1 Il Tax Gap come proxy per misurare l'evasione fiscale

Nei conti nazionali, l'economia non osservata comprende le attività economiche che sfuggono all'osservazione statistica diretta (ISTAT, 2020).⁴ Nello specifico, le seguenti componenti costituiscono l'economia non osservata:

- sommerso economico: le attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche. Fanno parte del sommerso

⁴ Nella letteratura economica internazionale, l'economia sommersa (*shadow economy*) è definita come: 'all market-based production of legal goods and services that are deliberately concealed from public authorities for the following reasons: to avoid payment of income, value added or other taxes, and social security contributions; to avoid having to meet certain legal labour market standards; and, to avoid complying with certain administrative obligations' (Williams e Schneider, 2013).

economico la sotto-dichiarazione del valore aggiunto e il lavoro non regolare;

- economia illegale: le attività produttive aventi per oggetto beni e servizi illegali, o che, pur riguardando beni e servizi legali, sono svolte senza adeguata autorizzazione o titolo. Esempi di attività facenti parte l'economia illegale sono il traffico di stupefacenti, i servizi di prostituzione e il contrabbando di tabacco;

- sommerso statistico: le attività non osservate per motivi riferibili alle inefficienze informative che caratterizzano le basi di dati (errori campionari e non) o per errori di copertura negli archivi;

- economia informale: 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.⁵

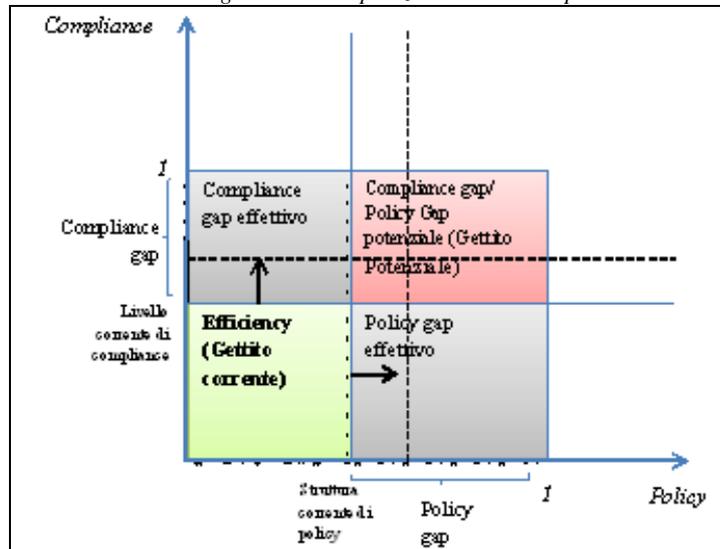
Il sommerso economico, che rappresenta più dell'80% del totale dell'economia non osservata, risulta utile per calcolare quella che comunemente viene definita evasione fiscale e contributiva.

Più precisamente, l'evasione tributaria e contributiva rappresenta una quantificazione delle entrate sottratte al bilancio pubblico (MEF, 2020a). In termini operativi, si effettua 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 (senza evasione fiscale) degli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente. Il *tax gap* si definisce come il divario tra il gettito teorico e il gettito effettivo delle entrate tributarie, e a livello internazionale è comunemente usato come *proxy* per misurare l'evasione fiscale (HMRC, 2020). È utile osservare che il *tax gap*, nella definizione più ampia, si compone di due elementi: *policy gap*, perdita di gettito dovuta alle varie misure di *policy* che prevedono agevolazioni fiscali (ad esempio, *tax expenditures*); *compliance gap*, differenza tra gettito effettivo e potenziale dovuto a inadempimento spontaneo. Il *policy gap* rappresenta una misura dell'erosione fiscale, mentre il *compliance gap* è un'approssimazione dell'evasione fiscale.⁶

⁵ Per un approfondimento, si rimanda a ISTAT (2020).

⁶ Nel dettaglio, l'evasione si genera dalla sottrazione illegale dall'accertamento e dal pagamento dei tributi da parte del contribuente attraverso l'occultamento, totale o parziale, dei redditi e del patrimonio, voluto intenzionalmente e la conseguente violazione delle norme fiscali. L'elusione consiste nell'aggiramento dell'obbligo fiscale, senza violarlo, per mezzo di comportamenti o altri mezzi giuridici tesi ad ottenere un illegittimo risparmio di imposta. La frode è una forma più grave di evasione, poiché consiste nell'occultamento doloso di base imponibile, e/o di imposta, attuato mediante atti o fatti finalizzati a sviare l'attività di controllo. Per approfondimenti si rimanda a MEF (2020a).

Figura 1 – Scomposizione del Tax Gap totale



Fonte: MEF (2020a)

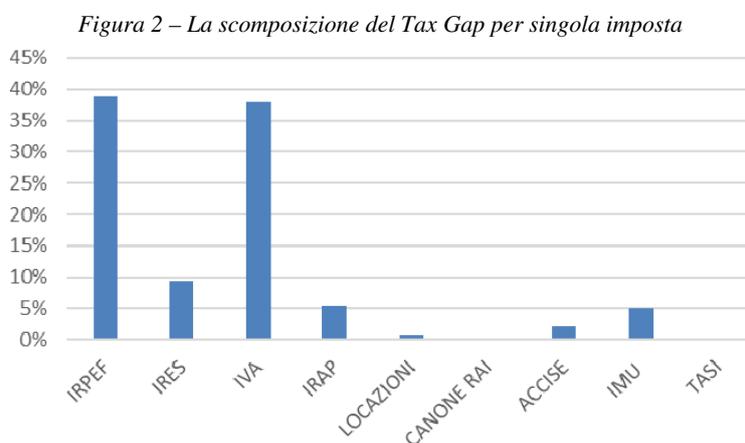
La Figura 1 illustra la scomposizione del *tax gap* distinguendo tra il recupero di gettito derivante dalla riduzione del *policy gap* (i.e. erosione fiscale) e quello derivante dalla riduzione del *compliance gap* (i.e. evasione fiscale). Ponendo pari a 1 il livello massimo di *compliance* (senza evasione) e di *policy* (senza spese fiscali), si può osservare 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, 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.

La misurazione del *compliance gap* è effettuata mediante due approcci metodologici: *top-down* e *bottom-up*. Il metodo *top-down* si fonda sul confronto tra i dati fiscali e un corrispondente aggregato macroeconomico, di solito i flussi di Contabilità nazionale, che incorporano una stima dell'Economia Non Osservata. In Italia, l'approccio *top-down* è utilizzato per quantificare il *tax gap* delle imposte dirette (IRES, IRPEF) e indirette (IVA, accise, ecc.), grazie alle informazioni fornite dal calcolo dell'IRAP (Pisani, 2014). Il metodo *bottom-up* utilizza microdati di fonte amministrativa (es. dichiarazioni dei redditi, controlli fiscali) e *survey* al fine di costruire modelli economici di stima dell'evasione fiscale. E'

particolarmente diffuso in Paesi come gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Danimarca dove sono presenti programmi di accertamento fiscale di tipo *random audit*. Di recente, come si discute nella Sezione 2.1, l'approccio *bottom-up* è stato utilizzato per fornire informazioni di dettaglio sulla stima dell'evasione fiscale IRPEF e contributiva dei lavoratori autonomi ed esercenti d'impresa (Bazzoli *et al.*, 2020a).

1.2 Il Tax Gap in Italia

A partire dal 2016, la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, pubblicata contestualmente alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, fornisce una sintesi dettagliata del *tax gap* in Italia.⁷ I dati contenuti nella Relazione pubblicata nel 2020 consentono di fotografare il *tax gap* per una quota di imposte superiore al 93% del totale delle imposte nel bilancio pubblico. Le informazioni di sintesi presenti nella Relazione consentono di monitorare nel corso degli anni l'andamento del *tax gap* in valore assoluto e la dinamica della propensione al *gap*, quest'ultima intesa come indicatore della propensione all'inadempimento da parte dei contribuenti. La propensione al *gap* è calcolata come il 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.



Fonte: elaborazioni su dati MEF (2020a)

⁷ Per maggiori approfondimenti, si veda il sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze: https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel_ev/index.html.

La Figura 2 riporta la composizione percentuale del *tax gap* in Italia per singola imposta con riferimento all'anno 2017, ultimo anno per cui sono a disposizione i dati per tutte le imposte e i contributi. Il totale del *tax gap* per le entrate tributarie e contributive era superiore a 108 miliardi di euro, di cui circa l'80% dovuto al *tax gap* IRPEF (lavoro autonomo, lavoro dipendente irregolare e addizionali locali) e IVA, riflettendo l'importanza di queste due imposte per il bilancio pubblico. Considerando le imposte per le quali i dati sono aggiornati fino al 2018, si rileva una riduzione del *tax gap* rispetto all'anno precedente (2017) pari a circa 5 miliardi di euro. Questo risultato è riconducibile in larga misura all'adozione di importanti misure di contrasto all'evasione fiscale e di miglioramento della *tax compliance* introdotte negli anni più recenti. Se si considera il *tax gap* IVA, infatti, tra il 2017 e il 2018, si osserva la riduzione maggiore passando da 36,8 miliardi di euro nel 2017 a 33,3 miliardi di euro nel 2018. Nella Sezione 2.2, si discutono nel dettaglio gli interventi normativi adottati di recente. Anche il *tax gap* dell'IRPEF da lavoro autonomo e da impresa si riduce per un importo pari a 656 milioni di euro.

Tavola 1 – Tax Gap e propensione al gap IRPEF e IVA, 2013-2018.

IMPOSTA	Misura	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IRPEF Dip. Irregolari	<i>Tax Gap</i>	3,975	3,964	4,204	4,103	4,338	N,D,
	<i>Prop. al gap</i>	3,0%	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	N,D,
IRPEF Aut. e impresa	<i>Tax Gap</i>	30,175	31,594	32,182	33,949	32,303	31,647
	<i>Prop. al gap</i>	66,5%	67,6%	67,8%	68,0%	69,9%	66,8%
IVA	<i>Tax Gap</i>	34,918	36,776	35,887	35,458	36,801	33,322
	<i>Prop. al gap</i>	27,2%	27,9%	27,1%	26,5%	27,2%	24,0%

Fonte: nostre elaborazioni su dati MEF (2020a). Il *tax gap* è espresso in milioni di euro.

Da ultimo, si osserva una riduzione anche della propensione al *gap* relativa alle entrate tributarie, in media pari al 30,9% nel triennio 2015-17. Nel 2018, il miglioramento della *compliance* più significativo riguarda l'IVA e l'IRPEF da lavoro autonomo e impresa, con una riduzione di 3,2 punti percentuali dal 2017 al 2018. La Tavola 1 riporta la dinamica del *tax gap* IRPEF per i dipendenti irregolari e per il lavoro autonomo e impresa, e del *tax gap* IVA, dal 2013 al 2018 (importi espressi in milioni di euro). Per queste imposte sono riportati anche i valori (percentuali) della propensione al *gap* negli stessi anni. È interessante notare che la riduzione del *tax gap*

registrata in Italia è in linea con i dati decrescenti registrati in altri Paesi come l’Australia (ATO, 2020) e il Regno Unito (HMRC, 2020).

1.3 Fattori esplicativi dell’evasione fiscale

In questa sezione si fornisce, sulla base della letteratura esistente, una panoramica delle principali cause dell’evasione fiscale al fine di identificare quali fattori possono contribuire alla diffusione delle attività di inadempimento agli obblighi tributari e contributivi in un dato Paese. Per una rassegna più approfondita si veda Slemrod (2007), e Alm e Finlay (2013). Con riferimento al caso italiano, si rimanda a Visco (2017) e Teobaldelli e Ticchi (2019). Dagli studi internazionali e nazionali, emerge che le cause dell’evasione fiscale si possono raggruppare in due macro-categorie (Schneider e Enste, 2000). Primo, fattori di natura economica tra i quali rientrano le caratteristiche del sistema fiscale (es. complessità, livello di imposizione fiscale, etc.), i controlli amministrativi, e le caratteristiche di individui e imprese (es. *financial constraints*). Secondo, fattori istituzionali, sociali e culturali che caratterizzano il contesto in cui gli operatori agiscono: ad esempio, è stato di recente enfatizzato il ruolo dei legami sociali in termini di *tax compliance* e *tax morale* (Barone *et al.*, 2012; Galbiati e Zanella, 2012; Di Gioacchino e Fichera, 2020).

Per quanto concerne le cause economiche, il cittadino come agente economico razionale valuta il guadagno derivante dall’evasione delle imposte e il rischio di essere scoperto, e quindi la probabilità di dover pagare una sanzione. Il riferimento principale è il modello di Allingham e Sandmo (1972). Seguendo questo approccio, quindi, l’evasione fiscale dipende da tre fattori: a) probabilità di essere scoperti e sanzionati: più alta è la probabilità, più basso è l’incentivo a evadere; b) ammontare della sanzione: più alta è la sanzione, più basso è l’incentivo a evadere; c) grado di avversione al rischio dei contribuenti: categorie di contribuenti più avversi al rischio saranno meno incentivati a evadere. Gli sviluppi successivi del modello di Allingham e Sandmo (per una sintesi si veda, Slemrod e Yitzhaki, 2002) hanno arricchito i fattori economici alla base dell’evasione fiscale introducendo aspetti legati al sistema fiscale quali il livello della tassazione e le caratteristiche del sistema sanzionatorio.

Di recente, l’evasione fiscale è stata interpretata a livello teorico e empirico attraverso l’influenza di fattori di contesto (Luttmer e Singhal, 2014). Di conseguenza, per spiegare l’evasione fiscale assumono sempre maggiore rilevanza, da un lato, aspetti comportamentali individuali e dall’altro lato, la presenza di comportamenti imitativi e la rilevanza del

capitale sociale e delle interazioni tra soggetti. L'evasione fiscale dipende da almeno tre determinanti di natura culturale e sociale: lealtà fiscale (*tax morale*), più alto il senso di giustizia, la trasparenza e la fiducia nel governo percepiti dai contribuenti, più alta la propensione individuale al pagamento delle imposte, più bassa l'evasione fiscale (Alm e Torgler, 2006). Capitale sociale e qualità delle istituzioni: l'evasione risulta maggiore in presenza di bassi livelli di capitale sociale e bassi livelli di qualità delle istituzioni (Slemrod, 1998). Ruolo del contesto amministrativo e sociale: l'incentivo a evadere è maggiore in presenza di elevati oneri amministrativi e quando si ha la sensazione che un numero elevato di contribuenti sia in grado di evadere senza ricevere danni (Galbiati e Zanella, 2012).

In presenza di diverse cause alla base dell'evasione fiscale sono necessarie risposte di *policy* articolate che richiedono azioni mirate e differenziate. Più precisamente, agire sulle determinanti economiche alla base dell'evasione fiscale implica un atteggiamento punitivo e repressivo dell'Amministrazione nel rapporto con il contribuente, basato su controlli e sanzioni (Filippin *et al.*, 2013). I controlli dovrebbero essere mirati utilizzando procedure di selezione basate su modelli probabilistici di valutazione del rischio; il rafforzamento dell'azione repressiva, oltre una certa soglia critica, può avere persino effetti controproducenti, minando maggiormente la fiducia dei contribuenti nei confronti dell'Amministrazione. Infatti, la relazione tra grado di severità delle pene e gettito fiscale è spesso rappresentata mediante una curva a forma di parabola o a U rovesciata, prima crescente e poi decrescente: oltre un certo livello di severità, l'inasprimento delle sanzioni viene percepito come vessatorio e ingiusto provocando una diminuzione del gettito, indipendentemente da comportamenti razionali e ottimizzanti.

Intervenire sui fattori di contesto alla base della *tax compliance* implica un rapporto collaborativo e di lealtà reciproca tra il fisco e i contribuenti stessi che, andando oltre a una mera strategia di controllo e sanzioni, deve premiare i comportamenti virtuosi ("dal bastone alla carota"). In questa direzione, risulta cruciale la promozione della trasparenza delle azioni dell'Amministrazione. Le due strategie di *policy* (contrasto e cooperazione) sono da considerarsi complementari tra loro. La ricerca di un giusto bilanciamento tra l'approccio punitivo e quello collaborativo rappresenta oggi la sfida più importante per le istituzioni e i governi.⁸

⁸ La riduzione dell'evasione fiscale può essere favorita dalla combinazione di diverse azioni, come ad esempio: i grandi progressi della tecnologia dell'informazione nella creazione di basi dati in grado di tracciare le transazioni e incrociare le dichiarazioni fiscali; i risultati della riflessione economica sugli incentivi a evadere, sulla propensione a colludere nel consumo finale e sulla sostenibilità di mercato di un tessuto produttivo frammentato e

2. Evasione fiscale IRPEF e IVA: il ruolo delle (nuove) informazioni amministrative

2.1 Stima dell'evasione IRPEF utilizzando microdati amministrativi

Il *tax gap* IRPEF per il lavoro autonomo e l'impresa rappresenta la quota più rilevante del totale *tax gap* IRPEF, pari a circa l'85% del totale. In Italia, la stima del *tax gap* IRPEF lavoro autonomo e impresa viene condotta dall'Agenzia delle Entrate applicando una metodologia di tipo *top-down*: confrontando i dati di contabilità nazionale con i dati fiscali, con parziale integrazione di informazioni fornite dai controlli dell'Agenzia (Braiotta *et al.*, 2020). Dal 2019, tuttavia, sono pubblicati nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anche i risultati ottenuti dal Dipartimento delle Finanze usando microdati amministrativi e una metodologia di tipo *bottom-up*.⁹ Nello specifico, è stato adottato l'approccio *consumption-based method* (Pissarides e Weber, 1989; Hurst *et al.*, 2014; Cabral *et al.*, 2019) utilizzato in diversi Paesi tra i quali il Regno Unito, gli Stati Uniti, e la Svezia, che consente di quantificare il tasso di evasione del reddito derivante da attività d'impresa e/o lavoro autonomo mediante la stima della relazione consumo-reddito (Kukk *et al.*, 2020).¹⁰ L'idea di fondo di questo metodo è che la relazione consumo-reddito dei lavoratori autonomi viene confrontata, a parità di condizioni individuali e/o familiari, con la stessa relazione ottenuta per la

marginale; i risultati ottenuti con le misure di semplificazione amministrativa e di miglioramento del rapporto con il contribuente; le indicazioni e controindicazioni emerse nell'attività di accertamento, di riscossione, di amministrazione della giustizia fiscale, gli strumenti normativi nel contrasto alle frodi IVA, nonché un sistema di regole ampio e condiviso alla cui definizione devono partecipare i governi di tutti i paesi, al fine di evitare fenomeni di concorrenza fiscale sleale anche attraverso spostamenti di ingenti capitali verso paesi non collaborativi; la crescente disponibilità di informazioni dettagliate (microdati) da parte dell'Amministrazione finanziaria e la possibilità di incrociare diverse banche dati, nel rispetto della tutela della privacy del contribuente in modo da ottenere *big administrative data*, consentiranno la produzione di analisi quantitative più robuste e affinate sugli effetti ex ante ed ex post delle misure fiscali a contrasto dell'evasione fiscale (Lapecorella, 2019).

⁹ La stima è stata condotta dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito di un progetto di studio e ricerca svolto in collaborazione tra il Dipartimento delle Finanze e l'Università degli Studi di Milano, l'Università degli Studi dell'Insubria e la Fondazione Bruno Kessler-IRVAPP. Per maggiori approfondimenti si rimanda a Bazzoli *et al.* (2020a, b).

¹⁰ Nel corso degli anni sono stati sviluppati approcci *bottom-up* applicati al caso italiano, usando *matching* statistico dei dati, per fini di ricerca (Bernasconi e Marenzi, 1997; Fiorio e D'Amuri, 2005; Albarea *et al.*, 2019; Lalla, *et al.*, 2019).

categoria dei lavoratori dipendenti, i quali, per assunzione, presentano un tasso di evasione pari a zero.

La metodologia adottata ha beneficiato dell'utilizzo di un set informativo nuovo basato sulla combinazione di informazioni *survey* e banche dati amministrative di tipo *big administrative data*. Nello specifico, è stato costruito un *dataset* su base familiare mediante *matching* esatto dei soggetti, contenente informazioni sui consumi e sulle caratteristiche individuali e/o familiari, che derivano dall'Indagine sui consumi delle famiglie dell'ISTAT anno 2013. Queste informazioni sono state integrate con le informazioni reddituali contenute nelle dichiarazioni fiscali per gli stessi soggetti per gli anni 2010-2016, fonte MEF.¹¹ In aggiunta, sono stati utilizzati dati sulla ricchezza immobiliare degli individui, di fonte MEF, e dati sulla ricchezza finanziaria contenuti nell'Archivio dei Rapporti con gli Operatori Finanziari disponibili per gli anni 2014-2017; in entrambi i casi, si tratta di *big administrative data* di notevole importanza per sviluppare un metodo di calcolo robusto per il caso italiano.¹²

Nel primo stadio, la relazione consumo-reddito è stata stimata usando solo i dati sul consumo di cibo, i quali, a parità di condizioni individuali e/o familiari, si assume non registrino differenze significative per le due categorie messe a confronto (lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti). In termini formali, i risultati per i tassi di evasione sono stati ottenuti dalla stima della seguente relazione qui riportata in forma semplificata (Bazzoli *et al.*, 2020b):

$$\ln C_i = \beta \ln Y_i + X_i' \alpha + \gamma SE_i + \epsilon_i \quad (1)$$

In questo modello, la variabile dipendente è il (logaritmo del) consumo familiare di cibo per la famiglia *i*-esima $\ln C_i$; la variabile reddituale principale è il (logaritmo del) reddito familiare dichiarato nel periodo 2010-2016, $\ln Y_i$. L'insieme dei controlli di base contenuto nel vettore X_i' include informazioni su individui (es. età, sesso, istruzione del capofamiglia) e famiglie (es. dimensione familiare, presenza di figli, consumo altri beni). Sono presenti, inoltre, controlli per macro-area provinciale di residenza.

¹¹ La copertura di un arco temporale di osservazione più ampio per i redditi consente di approssimare il livello di reddito permanente come media su sette anni del reddito annuale, evitando quindi l'utilizzo del metodo delle variabili strumentali, in assenza di strumenti convincenti per limitare il problema dell'endogeneità del reddito corrente (Engström e Hagen, 2017; Bazzoli *et al.* 2020a).

¹² Per maggiori informazioni sui dati finanziari utilizzati si rimanda a: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/schede/comunicazioni/integrativa-archivio-dei-rapporti-con-operatori-finanziari/infogen-archivio-rapporti>

Altri controlli utilizzati sono lo stock di ricchezza patrimoniale, derivante dai dati catastali di fonte MEF, e finanziaria, derivanti dall'Anagrafe dei Rapporti con gli Operatori Finanziari. La variabile SE_i è una covariata dicotomica che assume valore 1 per le famiglie di autonomi, definite sulla base della quota di reddito da lavoro autonomo e impresa rispetto al reddito totale della famiglia. Le soglie utilizzate sono: 25%, in linea con la letteratura internazionale (Bazzoli *et al.*, 2020b); 50% più consona al caso italiano data l'importanza del lavoro autonomo nel nostro Paese (Bazzoli *et al.*, 2020a); 75% come ulteriore controllo (Bazzoli *et al.*, 2020b). Il termine ϵ_i rappresenta la componente di errore nella relazione (1).

La quota di reddito non dichiarato dalle famiglie di lavoratori autonomi ($1 - \hat{\kappa}_{SE}$) è descritta nella relazione (2). L'assunzione fondamentale in questo tipo di modelli è che i lavoratori autonomi possono sotto-dichiarare il proprio reddito, a differenza di lavoratori dipendenti e pensionati, il cui reddito viene dichiarato dal sostituto di imposta (i.e. *third-party reported*).

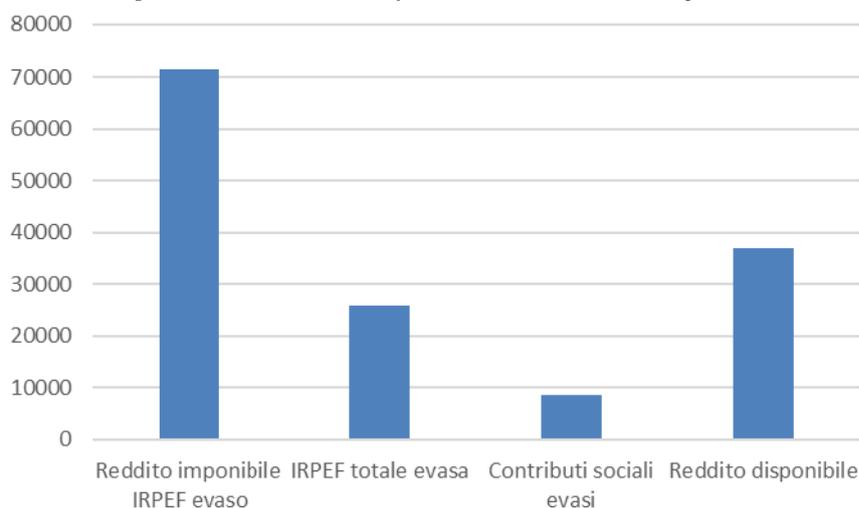
$$1 - \hat{\kappa}_{SE} = 1 - \exp\left[-\frac{\gamma_{SE}}{\beta}\right], \quad (2)$$

Più precisamente, il reddito familiare è descritto dalla seguente relazione $Y_i^T = \kappa_i Y_i^R$, dove Y_i^T e Y_i^R rappresentano il reddito potenziale (i.e. *true income*) e il reddito dichiarato (i.e. *reported income*) dalla famiglia i -esima, rispettivamente. Per le famiglie di lavoratori dipendenti e pensionati si assume il fattore $\kappa_i = 1$, ovvero assenza di sotto-dichiarazione e perfetta congruenza tra reddito potenziale e dichiarato. A differenza, per le famiglie di lavoratori autonomi e impresa il fattore $\kappa_i \leq 1$, con possibilità di sotto-dichiarazione del reddito. Nella relazione (2), i coefficienti stimati derivanti dalla relazione (1) sono $\hat{\kappa}_{SE}$, γ_{SE} e $\hat{\beta}$; la relazione (2) deriva dal fatto che le variabili consumo e reddito sono calcolate in logaritmo. Per maggiori approfondimenti, si rimanda ai lavori Bazzoli *et al.* (2020a, b).

I risultati ottenuti nel primo stadio mostrano un tasso di evasione del reddito dei lavoratori autonomi pari a circa il 40% del reddito potenziale totale, dato dalla somma del reddito dichiarato e dal reddito non dichiarato. E' interessante osservare che quando si utilizza la definizione di famiglia autonoma adottata nella letteratura internazionale – famiglia con reddito da lavoro autonomo pari al 25% del reddito totale familiare – i risultati ottenuti per l'Italia sono simili a quelli ottenuti in altri Paesi (Stati Uniti, Svezia, Regno Unito) adottando lo stesso metodo. Di conseguenza, si rileva che, se adeguatamente misurata, l'evasione fiscale in Italia non mostra

significative eccezionalità rispetto ad altri Paesi, come suggerito dalle recenti evidenze sperimentali (D'Attoma *et al.*, 2017).¹³

Figura 3 – Risultati evasione fiscale IRPEF stima bottom-up



Fonte: elaborazioni su dati MEF (2020a)

Nel secondo stadio, si utilizzano i tassi di evasione per i lavoratori autonomi e le imprese stimati nel primo stadio per creare un *dataset* di input. In questo modo si tiene conto dei redditi corretti per l'evasione, per la componente italiana del modello di microsimulazione fiscale EUROMOD (Ceriani *et al.*, 2020). La Figura 3 riporta i principali risultati ottenuti con riferimento all'anno 2018, adottando la definizione di famiglia autonoma con la soglia del 50%; per maggiori dettagli si veda MEF (2020a). Si osserva che il reddito imponibile IRPEF evaso da lavoratori autonomi ed esercenti d'impresa è pari a circa 71,5 miliardi di euro, a cui corrisponde un'IRPEF evasa pari a circa 26 miliardi di euro. L'imposta evasa è stata calcolata nell'ipotesi che il reddito da lavoro autonomo e impresa evaso sia soggetto interamente a tassazione. Inoltre, per l'anno 2018, i contributi sociali dei lavoratori autonomi evasi ammontano a circa 8,6 miliardi di euro. Infine, in presenza di evasione, i soggetti evasori beneficiano di un maggiore reddito disponibile pari a circa 37 miliardi di euro. Per una discussione approfondita si rimanda a Bazzoli *et al.* (2020a).

¹³ I risultati ottenuti sono confermati utilizzando misure di consumo alternative rispetto al consumo di cibo, dopo aver inserito un insieme di variabili di controllo nella relazione di cui sopra, e aver adottato metodologie di stima diverse (OLS e IV).

Per una discussione sulla congruenza di questi risultati con quelli ottenuti adottando l'approccio *top-down* si rimanda a MEF (2020a).

Da ultimo, ma non per importanza, è interessante rilevare che il metodo *bottom-up* consente di differenziare i tassi di evasione dei lavoratori autonomi ed esercenti d'impresa sulla base di caratteristiche territoriali, individuali e familiari degli stessi. Ad esempio, è stato osservato (Bazzoli *et al.*, 2020b) che il tasso di evasione dei lavoratori autonomi è piuttosto omogeneo nelle diverse macro-aree regionali in Italia, relativamente ai lavoratori dipendenti localizzati nelle stesse aree, confermando i risultati di recenti evidenze sperimentali (D'Attoma, 2019). In aggiunta, sempre nello stesso contributo di ricerca, è stato sottolineato che alcune categorie di lavoratori autonomi, come i liberi professionisti, mostrano tassi di evasione pari a quasi il doppio di quelli registrati per altre categorie di lavoratori autonomi quali i piccoli imprenditori e commercianti. Queste informazioni, nuove per il caso italiano, hanno interessanti risvolti di *policy* dato che possono essere utilizzate per calibrare in modo più puntuale le strategie di contrasto dell'evasione.

2.2 Riduzione del tax gap IVA e nuove informazioni amministrative

L'IVA rappresenta molto probabilmente il fulcro di una efficace attività di contrasto all'evasione fiscale. “Ci sono vari motivi che spingono a cominciare dall'IVA: prima di tutto perché la sua evasione pone le basi per quella delle imposte sui redditi e dell'IRAP; in secondo luogo perché alcuni aspetti dell'attuale meccanismo impositivo si prestano a un uso distorto e fraudolento; infine, perché, attraverso la “creazione” di crediti non spettanti, l'IVA può essere utilizzata, grazie alla compensazione, per mascherare il mancato pagamento di contributi e ritenute alla fonte, reato ben più grave di quello dell'evasione fiscale in senso stretto”.¹⁴

Di fronte agli obiettivi di finanza pubblica e alla conseguente necessità di reperire risorse per il consolidamento di bilancio, negli anni recenti il contrasto all'evasione fiscale IVA è stata una delle priorità politiche dei vari governi che si sono succeduti, anche al fine di perseguire una progressiva riduzione della pressione fiscale su cittadini e imprese.¹⁵

¹⁴ NENS, febbraio 2015.

¹⁵ Infatti, la riduzione del c.d. *tax gap*, ovvero della differenza tra il gettito teorico che si riscuoterebbe nel caso di perfetto adempimento da parte dei contribuenti e il gettito effettivamente riscosso, contribuisce ad assicurare una maggiore equità del prelievo fiscale, sia nella prospettiva di attuazione del principio costituzionale secondo cui tutti debbono

Sulla base di quanto emerge dalle evidenze empiriche, per comprendere meglio la complessità del fenomeno dell'evasione nel caso dell'IVA, risulta utile scomporre il *gap* nelle seguenti componenti: i) l'evasione da omesso versamento dell'imposta; ii) l'evasione da omessa dichiarazione, ovvero la c.d. "evasione senza consenso"; iii) l'evasione da omessa fatturazione, ovvero la c.d. "evasione con consenso". Nel primo caso la fattura viene correttamente emessa e dichiarata, ma l'imposta non viene pagata e per l'Amministrazione risulta estremamente complicato rintracciare i soggetti passivi IVA che ne hanno evaso il versamento; nel secondo caso la fattura viene correttamente emessa, ma non viene dichiarata; infine, nell'ultimo caso la fattura, la ricevuta o lo scontrino non vengono emessi. Generalmente, l'evasione IVA con consenso è associata in misura maggiore alle transazioni *Business-to-Consumer* (B2C), laddove non sussiste un contrasto d'interessi tra venditore e acquirente, mentre l'evasione senza consenso è riscontrabile nelle transazioni *Business-to-Business* (B2B), dove al contrario sussiste un incentivo alla fatturazione ai fini della detrazione dell'IVA pagata sugli acquisti da parte delle imprese.

Questa scomposizione del *gap* dell'IVA si riflette necessariamente in una strategia differenziata di contrasto: l'omesso versamento può essere efficacemente contrastato spostando l'onere del pagamento dai soggetti passivi IVA meno affidabili a quelli maggiormente affidabili sul piano fiscale; l'omessa dichiarazione può essere ostacolata attraverso la tracciabilità delle fatture emesse e ricevute; infine, l'omessa fatturazione può essere disincentivata attraverso l'emersione di base imponibile fondata sulla ricerca di un contrasto d'interessi tra acquirente e venditore.

Occorre evidenziare, a tal proposito, che l'azione dei governi è stata perseguita, soprattutto negli ultimi anni, in modo coerente con questa impostazione: ci si è dapprima concentrati sulla fonte di evasione derivante dall'omesso versamento, per poi focalizzarsi sulla fonte dell'omessa dichiarazione; infine, sono state introdotte misure per contrastare l'omessa fatturazione.

Infatti, le misure di contrasto dell'evasione fiscale sono state indirizzate a contrastare, in una prima fase, fenomeni diffusi di omesso versamento dell'IVA e, parzialmente, quelli legati all'evasione IVA da omessa dichiarazione. Per conseguire questi obiettivi sono state introdotte le misure di *split payment* o di *reverse charge*, che trasferiscono l'onere del versamento dell'imposta dal venditore all'acquirente più affidabile sul piano fiscale. L'esempio più evidente è quello degli acquisti della Pubblica

concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva, sia per tutelare la concorrenza tra le imprese.

amministrazione, in cui l'onere del versamento dell'IVA può essere trasferito direttamente alla Pubblica amministrazione stessa.

In generale, sulla base delle ultime stime, la misura dello *split payment* ha contribuito a migliorare la *compliance* per 4,6 miliardi su base annua, di cui 3,5 miliardi riferiti agli effetti dell'applicazione del meccanismo di *split payment* ai fornitori della Pubblica amministrazione e 1,1 miliardi di euro riferiti agli effetti dell'estensione del meccanismo ai fornitori delle società controllate e partecipate dalla Pubblica amministrazione, nonché alle società quotate nell'indice FTSE-MIB (MEF, 2020a).

In una fase successiva, come evidenziato anche nel Documento di Economia e Finanza 2020, si è concentrata l'attenzione sull'evasione IVA da omessa dichiarazione, soprattutto attraverso l'estensione dell'obbligo della fatturazione elettronica dalle sole transazioni nei confronti della Pubblica Amministrazione (*Business-to-Government*, B2G) a tutte le transazioni tra soggetti IVA (B2B). Per chiudere il quadro, è stato anche introdotto l'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni effettuate al consumo finale (B2C).

In particolare, la fatturazione elettronica obbligatoria consente all'Amministrazione finanziaria di acquisire le informazioni contenute nelle fatture emesse e ricevute, con tempestività, tracciabilità e capillarità. In altre parole, la fattura viene acquisita in tempo reale, non può essere eliminata e contiene informazioni dettagliate relative alla transazione. Dalle stime riportate nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2020 l'effetto dell'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria B2B, in termini di maggiore gettito IVA, è quantificato tra circa 1,7 e 2,1 miliardi di euro (MEF, 2020a).

Infine, alcune nuove misure sono state indirizzate a contrastare la terza componente dell'evasione, ovvero l'omessa fatturazione o evasione con consenso, attraverso due principali innovazioni strategiche: i) l'ampliamento del patrimonio informativo per mezzo dell'acquisizione di nuovi microdati, nonché attraverso l'utilizzo integrato delle banche dati a disposizione dell'Amministrazione fiscale; ii) l'incentivo all'uso di strumenti di pagamento elettronici in settori in cui il contante è ancora troppo diffuso (c.d. piano "*Italia Cashless*").

Più in dettaglio, in linea con queste innovazioni strategiche sono state introdotte le seguenti misure: i) la possibilità dell'Amministrazione finanziaria di integrare le banche dati di cui già dispone con i dati contenuti nell'Archivio dei Rapporti con gli Operatori Finanziari, previa pseudo-anonimizzazione dei dati personali; ii) la riduzione del limite massimo di utilizzo del contante (da 3.000 a 2.000 euro da luglio 2020 e a 1.000 euro da gennaio 2022); iii) il potenziamento della lotteria dei corrispettivi se le

transazioni sono effettuate con mezzi di pagamento tracciabili; iv) la possibilità di usufruire di alcune detrazioni fiscali dall'Irpef nella misura del 19 per cento solo se la spesa viene effettuata mediante strumenti di pagamento tracciabili; v) lo stanziamento in un apposito Fondo di 3 miliardi, per gli anni 2021 e 2022, destinato all'introduzione del meccanismo del cd. "cashback", ovvero l'erogazione di premi in denaro alle persone fisiche maggiorenni, residenti nel territorio dello Stato, che avranno effettuato pagamenti elettronici al di fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione.¹⁶

In generale, per quanto concerne il contrasto all'evasione fiscale derivante dal fenomeno dell'omessa dichiarazione sarebbe molto utile intervenire sulle lacune e asimmetrie attualmente presenti: i) introdurre la fatturazione elettronica obbligatoria per il regime forfetario; ii) sostituire la trasmissione telematica dei corrispettivi con lo scontrino elettronico obbligatorio. Infatti, il regime forfetario può costituire uno spazio su cui far convergere forme d'evasione, nel momento in cui tali contribuenti non sono assoggettati alla fatturazione elettronica obbligatoria e non sono soggetti passivi d'imposta. Inoltre, la trasmissione telematica dei corrispettivi non può garantire la stessa efficacia della fatturazione elettronica, sia sul piano della tempestività sia su quello della tracciabilità.

Soprattutto, è sul piano dell'evasione con consenso, ovvero dei casi diffusi di omessa fatturazione, che sarebbe necessario un autentico cambio di passo. Ciò anche in virtù del fatto che l'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria può aver indotto un effetto sostituzione verso l'evasione da omessa fatturazione. Da questo punto di vista, occorre evidenziare che il modo migliore per affrontare questa tipologia di evasione dovrebbe basarsi principalmente sul principio del c.d. contrasto d'interessi: far emergere un contrasto d'interesse tra la parte acquirente e la parte venditrice, al fine di incentivare l'emersione di base imponibile.

Per quanto concerne il contrasto d'interessi, l'ostacolo principale per il *policy maker* è legato al fatto che il livello ottimale di detrazione fiscale in

¹⁶ A tal proposito, risulta necessario menzionare il fatto che l'approvazione da parte della Commissione europea dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), previsti nell'ambito dell'erogazione delle risorse del *Recovery and Resilience Facility* (RRF), è subordinata all'implementazione delle riforme strutturali in linea con le Raccomandazioni per l'Italia approvate dal Consiglio, *Country Specific Recommendations* (CSR), nel biennio 2019-20. In particolare, la prima Raccomandazione (CSR1), in merito alla politica fiscale, prevede di "contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti". Pertanto, questa nuova strategia di contrasto all'evasione fiscale risulta perfettamente in linea con le riforme fiscali strutturali previste dalle Raccomandazioni del Consiglio per l'Italia.

grado di stimolare l'emersione di base imponibile, e garantire un equilibrio a prova di collusione, risulta troppo elevato e comunque tale da rendere l'eventuale emersione di base imponibile insufficiente a compensare la perdita di gettito che si genererebbe sulla base imponibile già emersa. Per questa ragione, il Piano Italia *Cashless* si è concentrato da un lato sul meccanismo della lotteria degli scontrini, dall'altro lato sull'incentivo al pagamento elettronico e sul limite all'utilizzo del contante, essendo verificata empiricamente una relazione diretta tra utilizzo del contante e economia sommersa.

Tuttavia, per evitare considerevoli perdite di gettito sarebbe opportuno intervenire nel modo seguente. Da un lato, focalizzare l'attenzione solo sui settori in cui è più alta la propensione all'evasione, evitando di includere nel piano *cashback* anche quei settori dove è già diffuso l'utilizzo della moneta elettronica, ovvero dove non si registra un tasso di evasione particolarmente elevato. Dall'altro lato, sarebbe opportuno considerare forme di penalizzazione nell'utilizzo del contante, piuttosto che forme di incentivo all'utilizzo della moneta elettronica, in modo da escludere perdite di gettito rilevanti.

3. Osservazioni conclusive

Al fine di migliorare la capacità di resilienza dell'economia italiana, intesa come resistenza durante lo *shock* e *recoverability* nella fase successiva, nell'affrontare la crisi senza precedenti causata dalla pandemia da Covid-19 è necessario uno sforzo rilevante in termini di bilancio pubblico. Oltre alle risorse europee disponibili per il ciclo di programmazione 2021-2027 e il nuovo insieme di strumenti *Next Generation EU Package*, diventa fondamentale la capacità di ottenere risorse pubbliche nazionali in modo efficace, equo e sostenibile. Una riduzione efficace dell'evasione fiscale va in questa direzione, oltre che contribuirebbe ad incrementare la fiducia dei cittadini nei confronti dell'operatore pubblico. Una delle possibili leve strategiche per ridurre l'evasione fiscale è l'utilizzo massivo delle informazioni derivanti dai *big administrative data*.

In questo contributo, dopo aver fornito alcuni dettagli sulla definizione di *tax gap*, sui recenti risultati in Italia e sui fattori determinanti dell'evasione fiscale, abbiamo fornito alcune argomentazioni analitiche a supporto dell'utilizzo dei microdati di fonte amministrativa per conoscere meglio l'evasione fiscale al fine di ridurla. Nello specifico, abbiamo descritto l'importanza dell'utilizzo del metodo *bottom-up* di stima

dell'evasione IRPEF dei lavoratori autonomi ed esercenti d'impresa, reso possibile dalla nuova disponibilità di informazioni amministrative di dettaglio su individui e famiglie. Una delle possibili implicazioni di *policy* di questo modello è quella di identificare con precisione chi, dove e con quale entità evade reddito da lavoro autonomo in Italia al fine di disegnare politiche di contrasto sempre più efficaci. In questo lavoro, inoltre, si è posta l'enfasi sul ruolo del contrasto all'evasione IVA e sui risultati ottenuti negli ultimi anni. In particolare, abbiamo sottolineato che il percorso di acquisizione delle informazioni avviato con lo *split payment* e proseguito con la fatturazione elettronica consente all'Amministrazione di conoscere in tempo reale le operazioni B2B e, in parte, B2C al fine di contrastarne eventuali irregolarità. La direzione sembra tracciata, confermando che avere informazioni migliori per conoscere l'evasione fiscale può contribuire a ridurla. Tuttavia, è necessario una spinta vigorosa a livello politico per collocare la riduzione dell'evasione fiscale al pari di altre priorità (Visco, 2020).

Bibliografia

- Albarea, A., Bernasconi, M., Marenzi, A., & Rizzi, D. (2019). Income underreporting and tax evasion in Italy: Estimates and distributional effects. *Review of Income and Wealth*.
- Allingham, M.G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of public economics*, 1(3-4), 323-338.
- Alm, J. (2012) Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies. *International tax and public finance*, 19(1), 54-77.
- Alm, J. (2015). Understanding and combatting tax evasion (No. 1509).
- Alm, J., & Torgler, B. (2006). Culture differences and tax morale in the United States and in Europe. *Journal of economic psychology*, 27(2), 224-246.
- Alm, J., & Finlay, K. (2013). Who benefits from tax evasion? *Economic Analysis and Policy*, 43(2), 139-154.
- ATO (2020) Australian Tax Gap – overview, October.
- Barone G., Cannari L., & Mocetti S. (2012) Gli italiani e l'atteggiamento nei confronti del fisco, in A. Gentile e S. Giannini (a cura di), *Evasione fiscale e tax compliance*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- Bazzoli, M., P. Di Caro, F. Figari, C.V. Fiorio, & M. Manzo (2020a). Size, heterogeneity and distributional effects of self-employment income tax evasion in Italy. *DiFin Working Papers*, no.8, Rome.
- Bazzoli, M., P. Di Caro, F. Figari, C.V. Fiorio, & M. Manzo (2020b). –An analysis of self-employed income tax evasion in Italy with a consumption-based methodology. *IRS Conference Proceedings*, forthcoming, Washington.
- Bernasconi, M., & Marenzi, A. (1997). Gli effetti redistributivi dell'evasione fiscale in Italia. Università degli studi di Pavia.
- Braiotta, A., Carfora, A., Vega Pansini, R., & Pisani, S. (2020). Tax gap and redistributive aspects across Italy. *Scienze Regionali*, 19(2), 205-226

- Cabral, A. C. G., Kotsogiannis, C., & Myles, G. (2019). Self-Employment Income Gap in Great Britain: How Much and Who? *CESifo Economic Studies*, 65(1), 84-107.
- Ceriani, L., Figari, F., & Fiorio, C. (2020). EUROMOD Report. Italy 2014- 2017. Technical report, *Institute for Social and Economic Research*, University of Essex.
- Commissione Europea (2020a) 2020 Report on VAT gap, September, Brussels.
- Commissione Europea (2020b) EU Tax Package, July, Brussels.
- D'Attoma, J. (2019). What explains the North–South divide in Italian tax compliance? An experimental analysis. *Acta Politica*, 54(1), 104-123.
- D'Attoma, J., Volintiru, C., & Steinmo, S. (2017). Willing to share? Tax compliance and gender in Europe and America. *Research & Politics*, 4(2), 2053168017707151.
- Di Gioacchino, D., & Fichera, D. (2020). Tax evasion and tax morale: A social network analysis. *European Journal of Political Economy*, 65, 101922.
- Engström P. & Hagen, J. (2017). Income underreporting among the self-employed: a permanent income approach. *European Economic Review*, 92, 92-109.
- Filippin, A., Fiorio, C.V., & Viviano, E. (2013) The effect of tax enforcement on tax morale, *European Journal of Political Economy*, 32, 320-331.
- Fiorio, C.V., & F. D'Amuri. "WORKERS'TAX EVASION IN ITALY." *Giornale degli economisti e Annali di economia* (2005): 247-270.
- Galbiati, R., & Zanella, G. (2012). The tax evasion social multiplier: Evidence from Italy. *Journal of Public Economics*, 96(5-6), 485-494.
- HMRC (2020). Measuring Tax gaps – 2020 edition, July.
- Hurst, E., Li, G., & Pugsley, B. (2014). Are household surveys like tax forms? Evidence from income underreporting of the self-employed. *Review of economics and statistics*, 96(1), 19-33.
- ISTAT (2020). Economia non osservata nei conti nazionali, Ottobre, Roma.
- Kukk, M., Paulus, A., & Staehr, K. (2020). Cheating in Europe: underreporting of self-employment income in comparative perspective. *International Tax and Public Finance*, 27(2), 363-390.
- Lalla, M., Mantovani, D., & Frederic, P. (2019). Measurement errors and tax evasion in annual incomes: evidence from survey data matched with fiscal data.
- Lapcorella, F. (2019). Audizione presso il CNEL, ottobre, Roma.
- Luttmer, E. F., & Singhal, M. (2014). Tax morale. *Journal of economic perspectives*, 28(4), 149-68.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF (2020a). Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2020, Settembre, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF (2020a). Programma Nazionale di Riforma, Aprile, Roma.
- NENS (2015). Un Una proposta di riforma del regime Iva, Roma.
- Pisani, S. (2014). An approach to assess how the activity of the Italian Revenue Agency affects compliance. *Discussion Topics*, 1, 2014.
- Pissarides C.A., & Weber, G. (1989). An expenditure-based estimate of Britain's black economy. *Journal of Public Economics*, 39, 17(32).
- Prometeia (2019). Fighting tax evasion: options for Italy. *Prometeia Discussion Note n.11*, September.
- Schneider, F., & Enste, D. H. (2000). Shadow economies: Size, causes, and consequences. *Journal of economic literature*, 38(1), 77-114.
- Schneider F., Raczkowski K. & Mróz B. (2015) Shadow economy and tax evasion in the EU. *Journal of Money Laundering Control*, 18(1), 34-51.
- Schneider, F., & Buehn, A. (2018). Shadow economy: Estimation methods, problems, results and open questions. *Open Economics*, 1(1), 1-29.

- Slemrod, J. (1998). On voluntary compliance, voluntary taxes, and social capital. *National Tax Journal*, 51(3), 485-491.
- Slemrod, J. (2007). Cheating ourselves: The economics of tax evasion. *Journal of Economic perspectives*, 21(1), 25-48.
- Slemrod, J., & Yitzhaki, S. (2002). Tax avoidance, evasion, and administration. In *Handbook of public economics* (Vol. 3, pp. 1423-1470). Elsevier.
- Slemrod, J., & Weber, C. (2012). Evidence of the invisible: toward a credibility revolution in the empirical analysis of tax evasion and the informal economy. *International Tax and Public Finance*, 19(1), 25-53.
- Teolbaldelli, D., & Ticchi, D. (2019). Economia informale: cause e conseguenze sull'economia ufficiale. *Studi Urbinati, A-Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 70(1-2), 141-158.
- Visco, V. (2017) Colpevoli evasioni. EGEA spa.
- Visco, V. (2018) Combattere l'evasione fiscale si può. *il Mulino*, 67(1), 100-108.
- Visco, V. (2020) La strana idea di privacy che ci lascia in balia della pandemia. *Domani*. 25 Ottobre.
- Williams, C. C., & Schneider, F. (2016). *Measuring the Global Shadow Economy: the prevalence of informal work and labour*. Edward Elgar Publishing.