



Dipartimento
delle Finanze

**Riforme e Investimenti previsti dal
PIANO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA**

ALLEGATO della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione
della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia

M1C1-101: Traguardo

Riforma 1.12: Riforma dell'Amministrazione fiscale

**RELAZIONE PER ORIENTARE LE AZIONI DEL GOVERNO VOLTE
A RIDURRE L'EVASIONE FISCALE DERIVANTE DA OMESSA
FATTURAZIONE**

Roma, 20 dicembre 2021

Indice

Premessa	2
1. Alcune indicazioni quantitative sull'entità dell'evasione da omessa fatturazione	5
2. Una valutazione <i>ex-post</i> dell'impatto dell'introduzione di incentivi mirati per i consumatori in termini di contrasto dell'evasione fiscale	9
2.1 Il piano "Italia Cashless" e la relazione tra utilizzo del contante, incentivi ai pagamenti digitali ed evasione fiscale	9
2.2 Analisi dinamica delle transazioni con pagamenti elettronici e stima dell'"effetto cashback" nei settori ad alta evasione	10
2.3 "Lotteria degli scontrini": dati preliminari e implicazioni di <i>policy</i>	13
3. L'analisi del rischio di evasione da omessa fatturazione	16
3.1 L'applicazione dell'analisi del rischio all'archivio dei rapporti finanziari	19
3.2 L'applicazione dell'analisi del rischio ai cc.dd. "dati fattura integrati"	24
3.3 L'applicazione dell'analisi del rischio ai dati delle commissioni addebitate sui pagamenti elettronici	27
4. Opzioni per la definizione di una strategia integrata finalizzata alla riduzione dell'evasione da omessa fatturazione.	27
4.1 Incentivi ai consumatori	28
4.2 Analisi del rischio e azioni di contrasto – descrizione delle ipotesi di intervento	29
4.2.1 Proposte che dovrebbero essere sottoposte al Garante della <i>privacy</i>	30
4.2.2 Proposte che non dovrebbero essere sottoposte al Garante della <i>privacy</i>	37
4.3: Opzioni ulteriori	42
Appendice 1: L'efficacia degli incentivi ai pagamenti elettronici nell'analisi teorica e nell'esperienza internazionale	43
Appendice 2: La stima dell'"effetto cashback" nei settori ad alta evasione	47
Appendice 3: Approcci e metodi dell'analisi del rischio	54

Premessa

La VI Commissione permanente della Camera dei deputati ha dedicato al contrasto dell'evasione fiscale una parte specifica del documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulla riforma del sistema tributario (d'ora in avanti "Relazione del Parlamento"). La Relazione del Parlamento, in particolare, "supporta l'approccio strategico esplicitamente contenuto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in avanti PNRR¹) che vede nella digitalizzazione l'investimento più potenzialmente redditizio all'interno dell'Amministrazione finanziaria, assieme a quello volto a dotarla delle competenze tecniche necessarie per metterlo adeguatamente a valore".

A questo riguardo, nel quadro della Riforma 1.12 "Riforma dell'Amministrazione fiscale", la Missione 1 Componente 1 del PNRR prevede (Asse 5 concernente le "Misure di bilancio strutturali - fiscalità e spesa pubblica)" - di adottare riforme volte a "migliorare la struttura di prelievo, incentivare la *tax compliance* e contrastare l'evasione fiscale al fine di ridurre i costi per l'adempimento a carico del contribuente e aumentare il gettito del bilancio pubblico, contribuendo a migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche".

In particolare, nell'ambito della Riforma 1.12² sono previsti: *i*) il Traguardo M1C1-101, con scadenza entro il quarto trimestre del 2021, in ottemperanza del quale è stata predisposta la presente Relazione "per orientare le azioni del Governo volte a ridurre l'evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione, in particolare nei settori più esposti all'evasione fiscale, anche attraverso incentivi mirati per i consumatori"; *ii*) il Traguardo M1C1-103, punto v) con scadenza entro il secondo trimestre del 2022, il quale prevede l'entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato che attuano azioni

¹ In questa Relazione ci si riferisce all'Allegato della Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, che descrive per ciascuna Missione e Componente le riforme e gli investimenti ad esse correlate, nonché i connessi traguardi (*milestone*) e obiettivi (*target*).

² La riforma 1.12 prevede anche che saranno adottate diverse misure per incoraggiare l'adempimento degli obblighi fiscali (*tax compliance*) e migliorare l'efficacia degli audit e dei controlli mirati, tra cui:

- i) la creazione della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per il rilascio della dichiarazione precompilata IVA;
- ii) il miglioramento della qualità della banca dati per le comunicazioni per l'adempimento spontaneo (cosiddette "lettere di *compliance*"), anche al fine di ridurre l'incidenza di falsi positivi, aumentando gradualmente il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti;
- iii) la riforma dell'attuale legislazione per garantire sanzioni amministrative effettive contro gli esercenti privati che rifiutino il pagamento elettronico;
- iv) il completamento del processo di pseudonimizzazione e analisi dei *big data* nell'intento di rendere più efficaci l'analisi del rischio inerente alle selezioni dei contribuenti da sottoporre a controllo.

Per attuare queste riforme e aumentare la capacità operativa dell'Amministrazione finanziaria, sarà potenziato l'organico dell'Agenzia delle entrate con 4.113 unità di personale, in linea con il suo "Piano della performance 2021-2023".

complementari efficaci basate sul riesame di eventuali misure per ridurre l'evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione.

La presente Relazione, in adempimento a quanto previsto dal Traguardo M1C1-101 è finalizzata a delineare alcune possibili opzioni nell'ambito delle quali il Governo potrà scegliere le misure da adottare per ridurre l'evasione da omessa fatturazione come previsto dal Traguardo M1C1-103, punto v)³.

L'approccio metodologico qui seguito si basa sulla consueta ripartizione del *gap* IVA nelle sue componenti ovvero:

- i) l'evasione IVA da omesso versamento, che riguarda i casi in cui l'IVA viene fatturata e dichiarata ma non versata;
- ii) l'evasione IVA da omessa dichiarazione o "evasione senza consenso" tra venditore e acquirente, nei casi in cui l'IVA viene regolarmente fatturata all'acquirente ma non viene dichiarata e, conseguentemente, non viene versata, dal venditore;
- iii) l'evasione IVA da omessa fatturazione o "evasione con consenso" tra venditore e acquirente, nei casi in cui l'IVA non viene fatturata dal venditore all'acquirente.

La diffusione dei pagamenti elettronici, in via teorica, può effettivamente rappresentare un'utile preconditione per il contrasto dell'omessa fatturazione, in particolare nel caso delle transazioni *business-to-consumer* (B2C), quando cioè l'azienda vende i propri prodotti e servizi ai singoli consumatori, posto che il ricorso al contante impedisce di tracciare le transazioni che non sono state fatturate. In questa ottica, l'introduzione di forme di incentivazione di tali pagamenti elettronici può rappresentare un ulteriore esempio del cosiddetto "contrasto di interessi" tra venditore e consumatore finale. Il contrasto di interessi tende effettivamente a ridurre lo spazio di reciproco guadagno che sta

³ A tal proposito, si ricorda che, secondo quanto previsto dall'articolo 18(4), punto b), del Regolamento RRF (Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=IT>), le riforme devono contribuire ad affrontare in modo efficace le sfide individuate nelle pertinenti Raccomandazioni specifiche per Paese (*Country Specific Recommendations*, CSR). Le CSRs rilevanti ai fini del PNRR sono quelle del 2019 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0512&from=EN>) e del 2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0512&from=EN>).

In particolare, nelle Raccomandazioni 2019, la CSR I, riferita alla politica fiscale, raccomanda 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". Al riguardo, si evidenziava che: i) il divario dell'IVA (ossia la differenza tra il gettito dell'IVA teorico e quello effettivamente incassato) è tra i più elevati dell'UE ed è determinato, tra gli altri fattori, dall'elevato livello di evasione fiscale, connesso in particolar modo all'omessa fatturazione; ii) la trasmissione elettronica obbligatoria delle ricevute per tutte le operazioni commerciali con i consumatori finali rappresenta un passo in avanti per colmare il divario IVA; iii) l'innalzamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti potrebbe scoraggiare l'uso dei pagamenti elettronici, la cui promozione, invece, potrebbe incentivare l'emissione di fatture e scontrini fiscali, migliorando in tal modo l'adempimento degli obblighi tributari.

alla base dell'evasione con consenso. Tuttavia, sia l'analisi teorica sia le pregresse esperienze, anche in altri Paesi, mostrano che il contrasto di interessi non è sufficiente a perseguire gli obiettivi sopra indicati, e rischia, per altro verso, di essere molto costoso per lo Stato. Se, infatti, si agisce solo incentivando forme di pagamento elettronico, senza aumentare la probabilità percepita di un controllo per il venditore finale, è quasi sempre possibile che quest'ultimo riduca il prezzo della transazione in contanti in modo da compensare il consumatore finale della perdita dell'incentivo. Se anche il pagamento viene effettuato elettronicamente, nell'attuale contesto normativo e organizzativo dell'amministrazione finanziaria, non sempre l'informazione relativa alla transazione è effettivamente e massivamente utilizzabile per orientare l'attività di controllo, o per motivare una sorta di "accertamento automatico" nei confronti del venditore finale che omette di fatturare o di dichiarare la vendita pagata elettronicamente. Quest'ultima considerazione è particolarmente importante se si considera che ogni incentivo è costoso per le finanze pubbliche e che tale costo è particolarmente significativo per un fenomeno, come quello della diffusione dei pagamenti elettronici in luogo di quelli in contanti, che è già in corso da diverso tempo anche nel nostro Paese. Ne deriva che, anche per utilizzare le informazioni derivanti dai pagamenti elettronici, è necessaria un'attività di *compliance risk management* che è, quindi, parte essenziale anche di una strategia di contrasto dell'omessa fatturazione, come delle altre tipologie di evasione.

La presente Relazione si pone un insieme di obiettivi.

In primo luogo, intende fornire alcune indicazioni quantitative sull'entità del fenomeno dell'evasione da omessa fatturazione, che andranno in futuro ulteriormente approfondite. A questo obiettivo è dedicato il Paragrafo 1.

In secondo luogo, la Relazione delinea una valutazione ex-post degli incentivi introdotti, nell'ambito del piano "Italia Cashless", per incoraggiare i pagamenti elettronici e per ridurre l'utilizzo del contante. A questo obiettivo è dedicato il Paragrafo 2.

In terzo luogo, è finalizzata a descrivere alcune azioni innovative che, nell'ambito dell'approccio di gestione del rischio di conformità (*compliance risk management*) adottato dall'amministrazione finanziaria, possono essere specificatamente rivolte al contrasto dell'evasione da omessa fatturazione e a orientare l'azione del governo ad adottare gli interventi normativi a sostegno delle stesse. A questo obiettivo è dedicato il Paragrafo 3.

In quarto luogo, propone un menu di opzioni possibili per realizzare l'obiettivo di riduzione dell'evasione da omessa fatturazione. A questo obiettivo è dedicato il Paragrafo 4.

L'Appendice 1 si sofferma sull'analisi della letteratura teorica ed empirica concernente il nesso tra uso del contante ed evasione e, soprattutto, concernente l'efficacia degli incentivi pubblici ai pagamenti elettronici. L'Appendice 2 riporta i dettagli tecnici delle analisi dei dati relativi al cashback. L'Appendice 3, infine, riguarda gli approcci e i metodi dell'analisi del rischio.

Nel testo della presente Relazione verranno citate e valorizzate le indicazioni della Relazione del Parlamento attinenti al tema del contrasto dell'evasione da omessa fatturazione.

1. Alcune indicazioni quantitative sull'entità dell'evasione da omessa fatturazione

L'aggiornamento dell'edizione 2021 della "Relazione evasione"⁴ presenta le stime dell'evasione riferite agli anni d'imposta 2014-2019 e ai principali tributi.

Nel periodo 2014-2019 la media stimata del *gap* delle entrate tributarie e contributive in Italia è stata di circa 105 miliardi di euro (cfr. Tabella I.1 dell'aggiornamento della Relazione evasione). Di questi, circa due terzi sono rappresentati dalla somma dell'evasione IRPEF (circa 37 miliardi di euro in media) e dell'evasione IVA (circa 33 miliardi di euro in media). Dal 2014 al 2019 il *gap* delle entrate tributarie e contributive si è ridotto in termini assoluti di circa 10 miliardi. Lo stesso andamento risulta confermato dalla propensione al *gap* delle entrate tributarie, ossia il rapporto tra il *tax gap* stimato e il gettito potenziale, che nell'arco di tempo tra il 2014 e il 2019 registra una riduzione di circa 3,7 punti percentuali (cfr. Tabella I.2 dell'aggiornamento della Relazione evasione).

Come spiegato in premessa, è importante distinguere tra le diverse tipologie di evasione. Nella Relazione evasione, per le principali imposte (IVA, IRAP, IRES, IRPEF da lavoro autonomo e impresa, Locazioni e Canone Rai), viene calcolata l'evasione al netto dei mancati versamenti, che quindi può essere distinta da quella da omessa dichiarazione e da omessa fatturazione. Anche per questa disaggregazione il periodo considerato risulta caratterizzato da un *trend* complessivamente decrescente sia in termini assoluti sia in percentuale sull'imposta potenziale (Tabella 1).

Il valore del *tax gap* derivante dalla somma dei *gap* delle suddette imposte ammonta nel 2019 a 74,6 miliardi di euro, in discesa rispetto al valore stimato per il 2018, a sua volta pari a 78,7 miliardi di euro.

⁴ Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Aggiornamenti per gli anni 2014-2019 a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'Istat.

Tabella 1. Tax gap per evasione al netto della componente da omesso versamento

<i>Tax gap</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019(*)	2019-2018	Media
<i>in mln €</i>	87.129	83.325	84.313	83.702	78.667	74.599	-4.068	81.956
<i>netto MV</i>	73.118	69.354	69.943	68.635	64.464	61.690	-2.774	67.867
<i>MV (**)</i>	14.011	13.971	14.370	15.067	14.203	12.909	-1.294	14.088
<i>% imp. pot.</i>	33,2%	32,6%	32,6%	32,6%	30,1%	28,9%	-1,2%	31,7%
<i>netto MV</i>	27,9%	27,1%	27,1%	26,7%	24,7%	23,9%	-0,8%	26,2%
<i>MV (**)</i>	5,3%	5,5%	5,6%	5,9%	5,4%	5,0%	-0,4%	5,4%

(*) I dati delle stime del *gap* relativi all'anno 2019 semi-definitivi;

(**) MV= mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2017 e 2018.

L'evasione da omessa fatturazione incide direttamente sul *gap* dell'IVA e indirettamente su quello delle imposte dirette.

La dinamica decrescente seguita dal *gap* IVA è il risultato delle misure di contrasto introdotte negli ultimi anni; in particolare, il forte recupero di *compliance* registrato dalle stime per l'anno di imposta 2019 è dovuto alla generalizzazione della fatturazione elettronica, già introdotta nel 2018 ma solo per alcune categorie di soggetti. Rispetto al 2018, la componente relativa al "non dichiarato" registra una riduzione di circa 2 punti percentuali, corrispondenti ad un recupero in termini monetari di circa 2,8 miliardi di euro.

Tabella 2. Tax gap IVA (in mln di euro) e rapporti rispetto al potenziale (propensione in %) e al PIL. Anni 2014-2019

Aggregato	Tipologia	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
<i>Gap IVA</i> in mln di euro (IVANV)	Non dichiarato	26.360	25.545	24.767	25.072	22.427	19.586
	Dichiarato e non versato ¹	9.242	9.405	9.898	10.504	9.396	8.206
	Totale non versato	35.602	34.950	34.665	35.576	31.823	27.792
<i>Gap IVA</i> in % dell'imposta potenziale (IVANV/IVAT)	Non dichiarato	20,2%	19,4%	18,7%	18,7%	16,4%	14,4%
	Dichiarato e non versato ¹	7,1%	7,2%	7,5%	7,8%	6,9%	6,0%
	Totale non versato	27,3%	26,6%	26,2%	26,6%	23,3%	20,4%
<i>Gap IVA</i> in % del PIL (IVANV/PIL)	Non dichiarato	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%	1,1%
	Dichiarato e non versato ¹	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%
	Totale non versato	2,2%	2,1%	2,0%	2,0%	1,8%	1,5%

Fonte: elaborazioni Agenzia delle entrate.

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

Il *gap* IVA è stimato, per le transazioni avvenute fra un soggetto IVA ed un consumatore finale, in base a due ipotesi di comportamento dei contribuenti: nell'evasione senza consenso, il venditore emette regolare fattura, incassa l'IVA dall'acquirente ma poi non la dichiara, mentre nell'evasione con consenso, il venditore si accorda con l'acquirente, non emette fattura e non versa l'IVA.

L'evasione IVA senza consenso deriva principalmente dalla omessa dichiarazione. Infatti, in questo caso, non c'è un consenso tra operatori nella transazione economica, ma semplicemente il venditore non dichiara l'imposta, in modo tale da avere un extra guadagno diretto (IVA pagata dall'acquirente e non versata) dal suo comportamento evasivo. Per contrastare l'evasione IVA da omessa dichiarazione, a partire dal 1° gennaio 2019, è entrato in vigore l'obbligo della fatturazione elettronica tra tutti i soggetti IVA (B2B, business-to-business) e nei confronti dei consumatori finali (B2C) introdotto con la Legge di Bilancio 2018. Con questo provvedimento, l'obbligo di fatturazione elettronica, già previsto dal 2015 per le operazioni commerciali con la Pubblica Amministrazione (B2G, business-to-government) e dal 1° luglio 2018 per i subappalti pubblici e il settore degli oli minerali, risulta notevolmente esteso.

Dalle analisi svolte dall'Agenzia delle entrate, nel corso dell'anno 2019 si è osservato un incremento del gettito IVA derivante da scambi interni superiore a 2,9 miliardi, segnatamente maggiore rispetto a quello atteso in base all'evoluzione del ciclo economico. Al fine di verificare se tale incremento sia imputabile alla fatturazione elettronica, è stato adottato sia un approccio di tipo macro di confronto con alcuni indicatori di riferimento rappresentativi dell'evoluzione tendenziale delle entrate, sia un modello controfattuale basato su dati micro. L'analisi macro di tipo tabellare evidenzia un residuo positivo non spiegato dal ciclo economico il cui ammontare è compreso tra 1,7 e 2 miliardi.

L'analisi microeconomica, circoscritta ad alcuni settori economici di particolare rilevanza, ha consentito di stabilire un nesso causale tra l'incremento del gettito IVA e l'introduzione della fatturazione elettronica e ha prodotto risultati compatibili con quelli forniti dalla metodologia tabellare.

L'evasione IVA con consenso deriva principalmente dalla omessa fatturazione, che nei casi più estremi si sostanzia negli evasori totali (soggetti privi di partita IVA). L'omessa fatturazione è dovuta, infatti, a un consenso tra operatori nella transazione economica, ovvero tra fornitori e acquirenti di beni e prestazioni di servizi. Per tale ragione, la strategia dell'Amministrazione finanziaria è di introdurre incentivi fiscali in misura tale da far emergere un "contrasto di interessi" tra le parti, al fine di rendere conveniente l'emissione della fattura e quindi la tracciabilità telematica ai fini della dichiarazione IVA. Infatti, l'assenza di un contrasto di interessi tra il venditore e l'acquirente rende

tale comportamento evasivo difficile da contrastare, in quanto entrambi gli operatori economici ottengono un guadagno nell'evadere, che si sostanzia sia nella minore spesa sostenuta dall'acquirente (decurtazione dell'IVA dal valore finale del bene o del servizio) sia negli effetti indiretti per il venditore, ad esempio in termini di minori ricavi dichiarati.

All'interno della categoria di evasione con consenso, rientra anche il fenomeno della sotto-fatturazione, che comprende, in larga parte, comportamenti volti a occultare una parte dei ricavi ottenuti: in tal senso, le pratiche più comuni prevedono una omessa o parziale certificazione dei corrispettivi percepiti.

Queste due tipologie di evasione comportano diverse interpretazioni del dato di Contabilità nazionale: nel caso di evasione con consenso, la base teorica coincide col dato di Contabilità nazionale, mentre nel caso di evasione senza consenso il dato di Contabilità nazionale comprende anche l'IVA. A seconda dell'ipotesi adottata circa la composizione dell'aggregato di Contabilità nazionale, e dunque del tipo di evasione messa in atto, si ottengono diverse stime del *gap* IVA: nel caso in cui si assume che l'evasione sia avvenuta sempre con la complicità dell'acquirente, allora il *gap* viene sovra-stimato; al contrario, quando si assume l'ipotesi di evasione senza complicità il *gap* viene sottostimato.

Nonostante tali problematiche operative, collegate all'utilizzo dei dati di Contabilità nazionale, l'esaustività delle stime del sommerso prodotte dall'ISTAT garantisce che le stime del *tax gap* complessivo siano in grado di cogliere, pur senza riuscire ad isolarli, anche fenomeni evasivi "estremi" quale l'evasione prodotta da soggetti ignoti al fisco (evasori totali privi di partita IVA).

Tuttavia, ad oggi non esistono stime ufficiali della disaggregazione tra *gap* con consenso, e quindi da omessa fatturazione, e del *gap* senza consenso, e quindi da omessa dichiarazione in presenza di fatturazione. Alcune indicazioni quantitative di massima possono tuttavia essere tratte dall'analisi delle tendenze degli ultimi anni. Posto che i provvedimenti adottati, e in primis la fatturazione elettronica, sono finalizzati primariamente a ridurre l'evasione senza consenso, è plausibile che la tendenza decrescente osservata nel *gap* dell'IVA rifletta la riduzione di questa componente. Ciò porta ad assumere che la parte preponderante, se non la totalità, del *gap* dell'IVA da omessa dichiarazione stimato per il 2019, ovvero circa 19,6 miliardi di euro, sia originato dall'evasione con consenso. Una stima più precisa potrà essere ottenuta e riportata nella prossima edizione della "Relazione evasione" grazie ad un progetto di collaborazione avviato tra Agenzia delle entrate, ISTAT e Dipartimento delle finanze.

2. Una valutazione *ex-post* dell'impatto dell'introduzione di incentivi mirati per i consumatori in termini di contrasto dell'evasione fiscale

Nell'ambito del piano "Italia Cashless", la principale misura di incentivi ai consumatori introdotta dal Governo è stata il "Progetto Cashback". Tali incentivi sono principalmente finalizzati ad aumentare le spese effettuate con mezzi elettronici rispetto all'utilizzo del contante. Sebbene non vi siano risultati univoci nella letteratura teorica ed empirica, può essere rilevante analizzare, sulla base di evidenze *ex post*, se esista una relazione indiretta tra gli incentivi all'utilizzo dei pagamenti elettronici e il miglioramento della *tax compliance*.

2.1 Il piano "Italia Cashless" e la relazione tra utilizzo del contante, incentivi ai pagamenti digitali ed evasione fiscale

"Italia Cashless" è il piano introdotto dal Governo per incentivare l'uso di carte e app di pagamento, con l'obiettivo di modernizzare il Paese e favorire lo sviluppo di un sistema più digitale, veloce, semplice e trasparente. In particolare, il piano consiste sia di misure restrittive in materia di utilizzo del contante sia di incentivo all'utilizzo dei pagamenti elettronici.

Infatti, il piano ha previsto la riduzione del limite massimo di utilizzo del contante, da 3.000 a 2.000 euro a partire dal luglio 2020 e a 1.000 euro da gennaio 2022, in transazioni esterne al circuito degli intermediari bancari. Il piano ha parallelamente introdotto due importanti programmi di incentivo all'utilizzo dei pagamenti elettronici: la "Lotteria degli scontrini" e il "Progetto Cashback".

La "Lotteria degli scontrini", istituita con la Legge di Bilancio 2017, prevede che dal 1° febbraio 2021 gli acquisti di beni e servizi di almeno un euro, effettuati presso esercenti che trasmettono telematicamente i corrispettivi e per mezzo di pagamenti con strumenti elettronici (carte di credito e di debito, bancomat, carte prepagate e app di pagamento), producano "biglietti virtuali" per ogni euro speso (fino a un massimo di 1.000 per ogni scontrino di importo pari o superiore a 1.000 euro) e consentano automaticamente la partecipazione alla lotteria. Non possono partecipare alla lotteria gli acquisti in contanti⁵, gli acquisti online, quelli per i quali si emette fattura e quelli per i quali il cliente fornisce all'esercente il proprio codice fiscale o tessera sanitaria a fini di detrazione o deduzione fiscale. Per partecipare alla lotteria, gli acquirenti che effettuano spese con strumenti di pagamento

⁵ La Legge di bilancio 2021-2023 ha ristretto la lotteria unicamente ai pagamenti elettronici, in modo da renderla coerente con il più ampio piano "Italia Cashless" di contrasto all'utilizzo del contante.

elettronico sono tenuti a mostrare all' esercente il codice lotteria e chiederne l' abbinamento allo scontrino elettronico da trasmettere telematicamente all' Agenzia delle entrate. Sono previste estrazioni e premi mensili (a partire da marzo 2021), settimanali (a partire da giugno 2021) e annuali (a partire da gennaio 2022).

Il “Progetto Cashback” prevede il rimborso del 10 per cento della spesa effettuata nel caso di pagamento con carte di credito, carte di debito e prepagate, bancomat e app di pagamento, fino a 150 euro a semestre con almeno 50 pagamenti, escludendo tuttavia gli acquisti online. Il rimborso massimo per singola transazione è, quindi, pari a 15 euro. Inoltre, è previsto il “Super Cashback”, che consente ai primi 100 mila cittadini che hanno effettuato maggiori transazioni in ciascun semestre di ottenere un premio di 1.500 euro, fino ad accumulare al massimo 3.000 euro all' anno. Il programma è stato articolato in quattro fasi: i) la fase sperimentale detto “Extra Cashback di Natale”, avviata l' 8 dicembre 2020 e terminata il 31 dicembre 2020; ii) le tre fasi successive di sei mesi ciascuna, il primo semestre dal 1° gennaio 2021 al 30 giugno 2021, il secondo semestre dal 1° luglio 2021 al 31 dicembre 2021, il terzo semestre dal 1° gennaio 2022 al 30 giugno 2022⁶. Il *Cashback* può essere accumulato solo se alla fine del periodo si raggiunge il numero minimo di transazioni valide: nel periodo sperimentale, detto “Extra Cashback di Natale”, il numero minimo è di 10 transazioni; per ciascuno dei tre semestri successivi il numero minimo è di 50 transazioni.

Anche in altri Paesi sono stati adottati analoghi incentivi per i consumatori. Sul piano degli effetti, le esperienze degli altri Paesi, tuttavia, hanno mostrato risultati non univoci e strettamente condizionati dalle specificità e modalità di funzionamento delle misure, come meglio documentato nell' Appendice 1. Di seguito ci concentriamo su un' analisi degli effetti del “Progetto Cashback”.

2.2 Analisi dinamica delle transazioni con pagamenti elettronici e stima dell' “effetto cashback” nei settori ad alta evasione

Il “Progetto Cashback” è stato introdotto con la finalità di incentivare i pagamenti elettronici e contribuire alla digitalizzazione del Paese. D' altra parte, la dinamica delle transazioni con pagamenti elettronici ha registrato un' accelerazione importante negli ultimi anni in Italia, soprattutto in seguito allo shock pandemico.

⁶ Il Decreto Legge 30 giugno 2021 n. 99 ha modificato il “Programma Cashback”. Il *cashback* è, infatti, sospeso dal 1° luglio al 31 dicembre 2021.

Infatti, un recente contributo di Banca d'Italia (Ardizzi et al. 2021⁷) ha evidenziato come la pandemia abbia “incrementato l'uso delle carte rispetto al contante al punto vendita fisico” e abbia “incoraggiato le transazioni tramite tecnologie di pagamento più innovative che favoriscono il distanziamento fisico, come gli acquisti con carte in modalità *contactless*, quelli sui siti e-commerce e quelli tramite bonifico”. Nel Centro e nel Mezzogiorno si sono registrati i maggiori tassi di crescita, mentre l'incidenza degli acquisti online è cresciuta di più al Nord, caratterizzato da un ecosistema digitale più evoluto e colpito da una più acuta emergenza sanitaria e quindi da restrizioni più stringenti.

Più in dettaglio, si osserva che “a seguito delle forti limitazioni alla mobilità sociale e delle chiusure delle attività non essenziali, soprattutto nel commercio al dettaglio, si è intensificato l'utilizzo dei canali di vendita digitali e degli acquisti online sui siti di e-commerce con pagamenti elettronici. Inoltre, sebbene gli studi scientifici abbiano dimostrato che il contante non è un canale rilevante di trasmissione dell'infezione, i timori di contagio attraverso l'uso delle banconote e dei mezzi di pagamento tradizionali hanno accelerato la domanda e il tasso di adozione dei servizi digitali bancari, inclusi gli strumenti di pagamento più innovativi, soprattutto quelli caratterizzati dalla tecnologia *contactless* e tramite app mobile e wallet”⁸.

La quota di transazioni online sul totale con carta è passata dal 25 per cento registrato poco prima del *lockdown* a oltre il 40 per cento nel mese di aprile 2020. Nei negozi fisici è cresciuta la quota in valore di operazioni con carta *contactless*, che a maggio 2020 superava il 55 per cento del valore totale speso con carta (considerando quelle abilitate al *contactless*) rispetto al 35 per cento di gennaio. È aumentata soprattutto la componente di operazioni dove non è previsto il PIN o la firma cartacea. Tale tendenza è proseguita nel corso dell'anno, tenuto conto dei nuovi provvedimenti restrittivi per fronteggiare la seconda ondata pandemica: nell'ultimo trimestre 2020, la quota di transazioni *e-commerce* e *contactless* (inclusi i pagamenti mobile) ha superato in media rispettivamente il 30 e il 60 per cento degli acquisti totali con carta, a fronte del 22 e del 33 per cento registrati nello stesso periodo del 2019.

⁷ Tale lavoro segue altri importanti contributi e approfondimenti sull'utilizzo della moneta elettronica in Italia. In particolare, Ardizzi et al. (2020) si concentrano sul periodo 2013-2018, quando c'è stato un diffuso aumento delle transazioni non in contanti tra le principali economie avanzate, stimolato dall'innovazione tecnologica e dal nuovo quadro normativo a supporto di sicurezza, efficienza e trasparenza nei pagamenti digitali. Si ottiene che i principali fattori associati a una minore domanda di contanti siano l'innovazione tecnologica nei pagamenti e le competenze digitali e i livelli di istruzione della popolazione; la criminalità e l'evasione fiscale sono significativamente e positivamente correlate all'utilizzo del contante, ma il loro impatto è inferiore rispetto agli altri fattori.

⁸ Ardizzi et al. 2021.

Informazioni utili sul processo di sostituzione del contante con la moneta elettronica si possono desumere analizzando la dinamica dell'importo medio al punto di vendita fisico. La preferenza riscontrata per l'uso del contante nelle transazioni di importo più basso⁹ fa sì che una graduale riduzione dell'importo medio al POS possa essere interpretata come un'indicazione di una maggiore preferenza verso forme elettroniche di pagamento al punto vendita fisico. Questa tendenza, tuttavia, sembra essere mutata radicalmente con lo scoppio della pandemia. Le restrizioni alla mobilità sociale e la chiusura delle attività produttive non essenziali, poste in essere per mitigare la diffusione del contagio, hanno indotto i cittadini a concentrare gli acquisti in poche occasioni con conseguente incremento dei volumi di spesa. Tuttavia, nel mese di dicembre si registra un forte calo che potrebbe aver riflesso l'introduzione del "Progetto Cashback" governativo volto a incentivare i pagamenti elettronici al punto vendita fisico (c.d. "Extra Cashback di Natale").

Al tempo stesso, analizzando i dati disponibili, si osserva che l'incremento del valore e del numero delle transazioni con pagamenti elettronici è proseguito nell'ultimo anno e mezzo, molto probabilmente sostenuto anche dalle agevolazioni previste dal piano "Italia Cashless".

Sulla base di stime preliminari e limitate dalla scarsità dei dati disponibili, riportate nell'Appendice 2, si può affermare che il "Progetto Cashback" ha contribuito a stimolare i pagamenti elettronici e a rafforzare la digitalizzazione del Paese, ma non sembra aver conseguito effetti significativamente differenti per i settori a più elevata propensione all'evasione fiscale. Sebbene l'effetto del *cashback* in termini di aumento della digitalizzazione sia positivo e significativo, i dati non sembrano confermare un effetto generalizzato di arresto della spinta alla digitalizzazione a seguito della sospensione del *cashback*.

Gli incentivi del *cashback* sono stati infatti orientati a incoraggiare le transazioni con pagamenti elettronici, ma non sono né di entità sufficiente a promuovere il contrasto di interessi tra acquirente e venditore al fine di ridurre l'evasione con consenso, né mirati ai settori con maggiore propensione all'evasione. Anche considerando l'impatto positivo del *cashback* generalizzato e, quindi, includendo i settori a maggiore intensità di evasione, la misura risulterebbe in ogni caso molto onerosa e non strettamente "mirata" alle transazioni effettuate nei settori a più alta propensione all'evasione.

In conclusione, utilizzando un'analisi costi benefici, la valutazione *ex-post* del "Progetto Cashback" fornisce risultati che non suggeriscono di riproporre l'adozione come strumento "indiretto" di riduzione dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa. Ciò per due ragioni. In primo luogo, non può essere stabilita una relazione causale chiara tra gli incentivi previsti dal *cashback* e la

⁹ Cfr.: Rocco 2019.

riduzione dell'evasione fiscale. In secondo luogo il costo del "Progetto Cashback", pari a 4,75 miliardi di euro¹⁰, risulta superiore alle potenzialità di recupero di gettito evaso. Sulla base dei dati disponibili, che si riferiscono al valore e al numero delle transazioni con moneta elettronica, è possibile ripartire tale ammontare di spesa in una quota pari al 57% per i settori ad alta evasione e in un restante 43% per i settori a bassa evasione. La misura risulterebbe, quindi, molto onerosa anche nel caso in cui gli incentivi fossero mirati ai settori ad alta evasione.

Il "Progetto Cashback" non appare lo strumento più idoneo per contrastare l'economia sommersa e l'evasione fiscale da omessa fatturazione. Tuttavia, il "Progetto Cashback" ha avuto una funzione importante nel contribuire al rafforzamento della digitalizzazione dei pagamenti, un obiettivo che merita di essere perseguito in sé, in quanto riduce i costi di transazione e aumenta la sicurezza del sistema dei pagamenti.

2.3 "Lotteria degli scontrini": dati preliminari e implicazioni di policy

Per quanto concerne la "Lotteria degli scontrini", non sono ancora disponibili dati e informazioni sufficienti per una valutazione *ex-post*. Si riportano, tuttavia, di seguito, alcune analisi preliminari effettuate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM). La Figura 1 indica un *trend* decrescente nell'emissione degli scontrini. Dall'inizio della lotteria sono stati rilasciati quasi 6 milioni di codici lotteria, la maggior parte dei quali è concentrata entro il mese di marzo 2021 (Figura 2). L'andamento costante dei premi associato alla flessione degli scontrini ha determinato un incremento della probabilità di vincita. I premi certificati e pagati ai vincitori ammontano complessivamente a 16,6 milioni di euro su un estratto di oltre 30 milioni di euro.

L'ingegneria finanziaria della lotteria – diversamente dal *cashback* – consente al "banco" di porsi in una condizione che non determina perdite per l'Erario. A questo si aggiunge il recupero di entrate su cui al momento non sono ancora state effettuate rilevazioni.

Sulla base di alcune analisi statistiche sulle presumibili motivazioni che hanno generato il trend decrescente sopra descritto (Figure 3 e 4), emerge che l'introduzione di vincite istantanee, in luogo

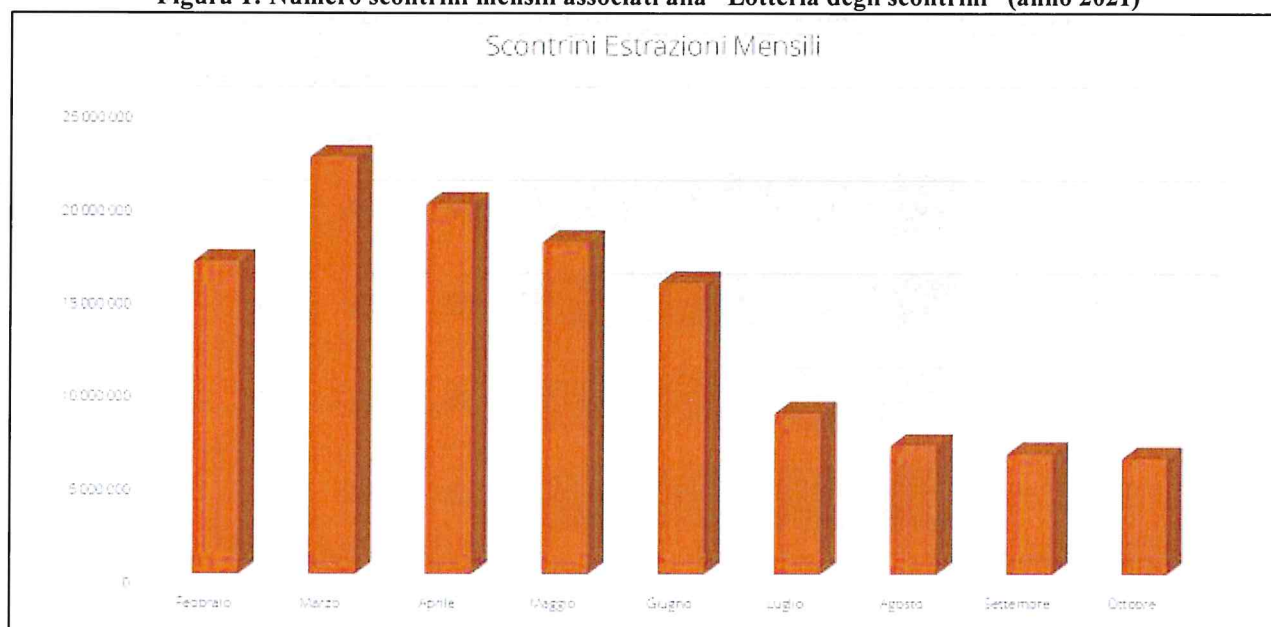
¹⁰ La Legge di bilancio per il 2020 ha stanziato 3 miliardi di euro sia per il 2021 che per il 2022 per il finanziamento del *cashback*. Nel 2021 le risorse avrebbero dovuto essere pari a 1,75 miliardi di euro a seguito dell'utilizzo per intero delle risorse con il decreto di maggio (DL 34/2020) e il loro successivo reintegro parziale con il decreto di agosto (DL 104/2020). Occorre, tuttavia, ricordare che il programma è stato sospeso a partire dal secondo semestre del 2021. Il costo effettivo è stato in linea con quanto inizialmente previsto, ovvero 223 milioni di euro per l'Extra Cashback di Natale nel 2020 e circa 1.050 milioni di euro per il primo semestre del 2021.

dei premi mensili di importo maggiore, può incentivare maggiormente la partecipazione alla lotteria. La Figura 4 mostra che la lotteria sia poco efficace nel modificare le abitudini di acquisto.

L'insufficiente grado di conoscenza e informazione circa la modalità attuale di funzionamento della lotteria ha indotto l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, d'intesa con l'Agenzia delle entrate, a definire, in prospettiva, una nuova progettualità funzionale ad affiancare alla "Lotteria degli scontrini" un'estrazione istantanea con premi di più modico valore (in modo simile a quanto avviene attualmente per il *Gratta&Vinci*), nonché un'automatica partecipazione alla Lotteria da parte del consumatore attraverso moneta elettronica e app.

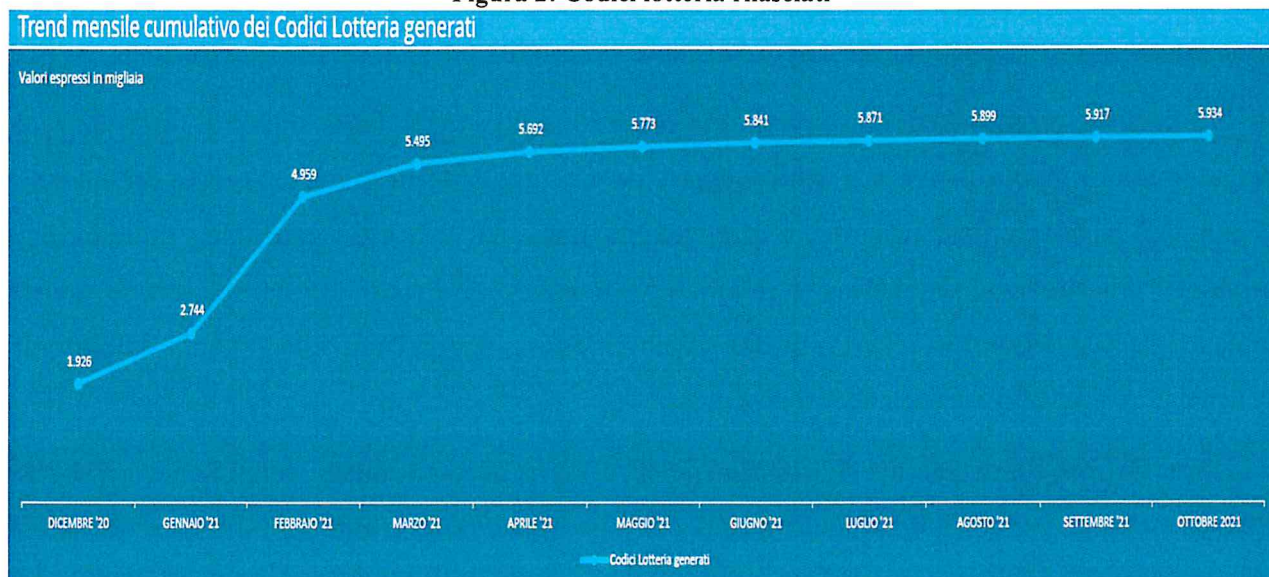
Per favorire l'utilizzabilità dello strumento, l'ADM ha in corso contatti con il Servizio Pubblico Radio Televisivo per costituire iniziative ad hoc con particolare riferimento all'estrazione del premio annuale da 5 milioni di euro, nonché per promuovere apposite iniziative di comunicazione nel proprio piano degli investimenti.

Figura 1: Numero scontrini mensili associati alla "Lotteria degli scontrini" (anno 2021)



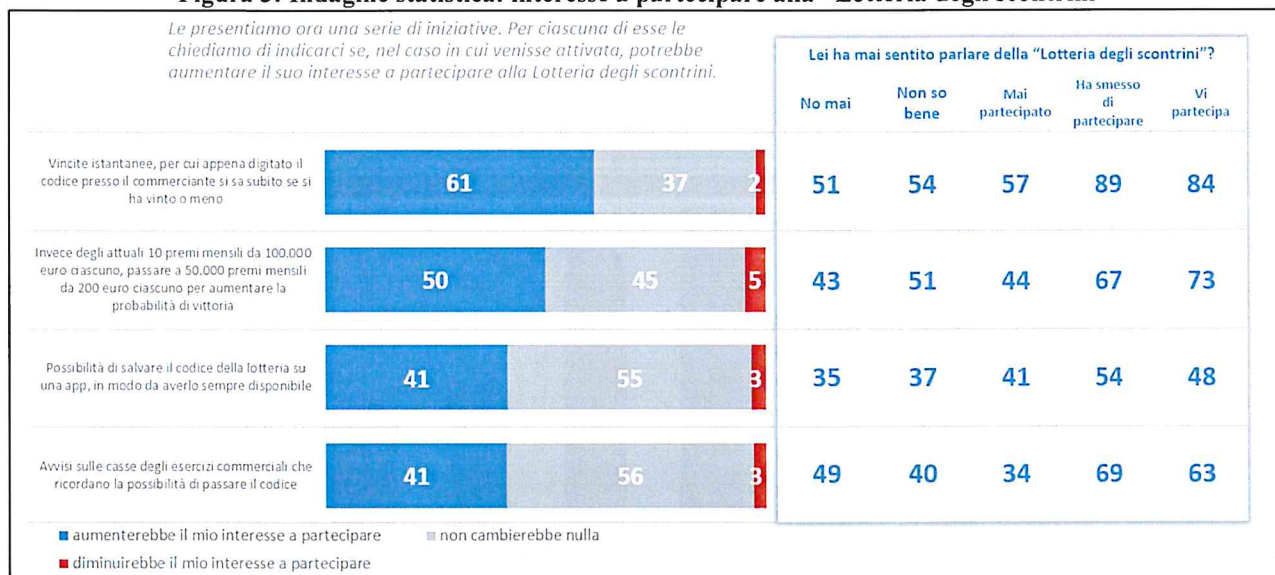
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Figura 2: Codici lotteria rilasciati



Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

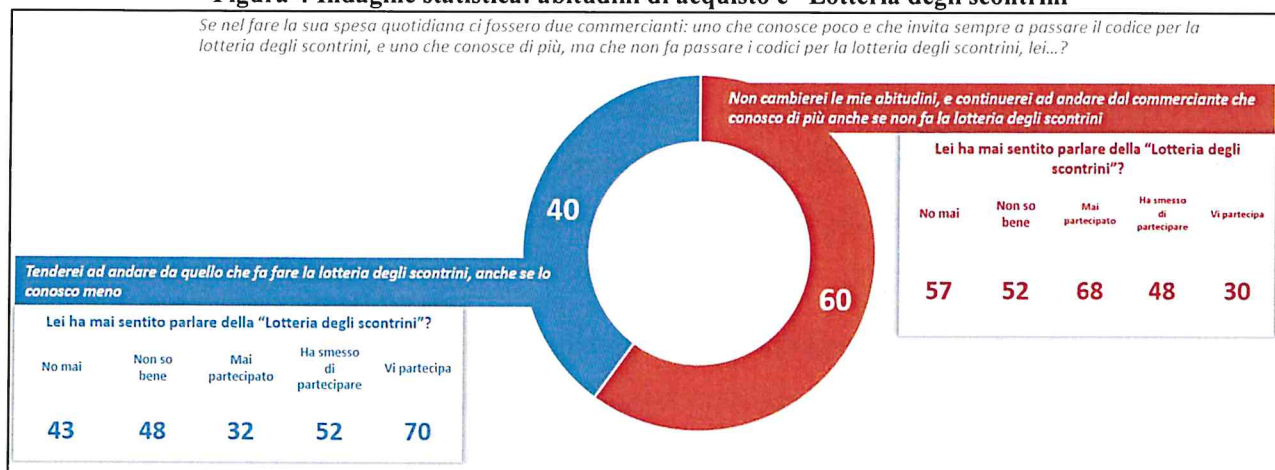
Figura 3: Indagine statistica: interesse a partecipare alla “Lotteria degli scontrini”



Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Figura 4 Indagine statistica: abitudini di acquisto e “Lotteria degli scontrini”

Se nel fare la sua spesa quotidiana ci fossero due commercianti: uno che conosce poco e che invita sempre a passare il codice per la lotteria degli scontrini, e uno che conosce di più, ma che non fa passare i codici per la lotteria degli scontrini, lei...?



Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Questi dati suggeriscono l’opportunità di alcune innovazioni normative in tema di lotteria degli scontrini, per la discussione delle quali si rinvia al Paragrafo 4.

3. L’analisi del rischio di evasione da omessa fatturazione

La selezione di un contribuente da sottoporre a controllo è un tipico evento aleatorio, che sconta un grado di incertezza relativo all’esito del controllo stesso. Se si riesce ad associare all’evento “controllo” una valutazione di probabilità rispetto all’esito atteso, si trasforma un evento incerto in un evento caratterizzato da un certo grado di rischio. L’analisi del rischio può essere definita come il processo organizzativo¹¹ che, tramite l’utilizzo delle informazioni e delle tecnologie disponibili, associa una probabilità di accadimento ad un evento incerto, effettuando anche una previsione sulle conseguenze che possono generarsi a seconda dell’esito che scaturisce dall’evento stesso. L’incremento del livello di conoscenza derivante dall’uso efficiente dei dati a disposizione permette di ridurre il livello di asimmetria informativa in cui si trova ad operare l’Agenzia delle entrate¹². Più

¹¹ In estrema sintesi, le fasi in cui si articola il processo di analisi sono le seguenti: individuazione della platea di riferimento; scelta delle basi dati; messa a disposizione delle basi dati; analisi della qualità dei dati; definizione del criterio di rischio; scelta del modello di analisi deterministico o stocastico; verifica della corretta applicazione del modello e del criterio di rischio; estrazione e identificazione dei soggetti connotati da un rischio fiscale; *test* su un campione della popolazione; fase di invio delle comunicazioni; controllo; monitoraggio.

¹² Mutuando dei concetti tipici della Teoria dei giochi, si può affermare che l’Agenzia ed i contribuenti infedeli, perseguendo obiettivi intrinsecamente conflittuali, agiscono in un contesto di interdipendenza strategica, ove ciascuno cerca di massimizzare il proprio *pay-off* rispetto alla strategia posta in essere dall’avversario, costruendo, quindi, un’adeguata funzione di reazione; in particolare, il *set* strategico dell’Agenzia delle entrate si compone delle azioni “controllare” - “non controllare”; quello dei contribuenti, invece, prevede la possibilità di “adempiere” - “non adempiere”.

in generale, l'attività di analisi del rischio¹³ si inserisce nell'ambito della gestione del rischio di non conformità (*compliance risk management*). Da circa un decennio sia l'OCSE sia la Commissione Europea hanno fornito indirizzi e condiviso strategie per un'efficace azione di *risk management*. In linea di principio tale azione risponde all'esigenza di allocare al meglio le risorse delle Amministrazioni fiscali - scarse rispetto alla platea dei contribuenti - al fine di raggiungere un livello di *compliance* fiscale ottimale.

Si tratta di un processo sistematico in cui l'Amministrazione fiscale effettua scelte di merito in relazione agli strumenti più adeguati per stimolare efficacemente la *compliance*, ovvero prevenire e contrastare la sua assenza. Tale attività è tanto più efficace quanto maggiore è la conoscenza del comportamento dei contribuenti. Essa implica un cambiamento di paradigma nell'approccio organizzativo nonché l'utilizzo di tecniche avanzate di analisi dei dati, come meglio documentato nell'Appendice 3.

In termini operativi, le potenzialità dell'analisi del rischio, compreso quello di omessa fatturazione, sono oggi fortemente valorizzate dal rilevante patrimonio informativo di cui l'amministrazione finanziaria può disporre e di cui potrebbe disporre in prospettiva in esito anche ad evoluzioni normative ed organizzative.

Considerato che l'interazione si ripete nel tempo, ci troviamo di fronte ad un gioco "dinamico", con la conseguente necessità di tenere conto anche delle evoluzioni ambientali che modificano il comportamento dei *player* e, in particolare, le rispettive strategie condizionali. Un tipico elemento di discontinuità è rappresentato dalla variazione della normativa di riferimento che, modificando il *playing field*, impone l'aggiornamento del *set* di azioni a disposizione. In tale scenario, l'analisi del rischio può consentire all'Agenzia delle entrate di anticipare le azioni dei contribuenti infedeli, massimizzando la propria funzione di utilità che, come noto, consiste nell'assicurare l'adempimento degli obblighi tributari.

¹³ Il rischio fiscale può essere definito come il rischio di operare in violazione di norme di natura tributaria ovvero in contrasto con i principi o con le finalità dell'ordinamento. I rischi possono avere diverse cause e natura e sono generalmente classificabili come segue:

- a) rischio di identificazione: trattasi del rischio di riduzione del gettito fiscale dovuto a:
 - soggetti registrati a qualsiasi titolo senza averne i presupposti (frodi carosello, frodi su rimborsi, ecc.);
 - soggetti che, pur avendone l'obbligo, non si identificano (economia sommersa, uso di strumenti elusivi per la mancata emersione);
 - disponibilità di informazioni errate da parte dell'Amministrazione (scarsa qualità dei dati).
- b) rischio di omessa dichiarazione (rischio che il gettito fiscale sia ridotto a causa di contribuenti che non presentano le dichiarazioni fiscali entro le dovute scadenze);
- c) rischio di infedele dichiarazione (rischio che il gettito sia ridotto a causa di dichiarazione di importi errati, con o senza intenzionalità evasiva);
- d) rischio di omesso o insufficiente versamento (attinente al mancato pagamento di importi dovuti in base a quanto dichiarato ovvero determinato dall'Amministrazione).

I rischi indicati nelle lettere da a) a c) si riferiscono a eventi il cui verificarsi dà luogo al cosiddetto *gap* dichiarativo (*assessment gap*), mentre la lettera d) si riferisce al *gap* da riscossione (*collection gap*).

Tali tipologie di rischio possono essere ulteriormente segmentate per livello di pericolosità, per tipologia di contribuente, per tipologia di imposta, per area geografica o sulla base di altri criteri individuati nell'analisi.

Nel corso degli ultimi anni il legislatore ha introdotto, in linea con gli *standard* internazionali, una serie di misure finalizzate a potenziare la base informativa a disposizione dell'Agenzia delle entrate per l'effettuazione dell'analisi del rischio di evasione e frode fiscale.

Il vasto patrimonio informativo di cui dispone l'Agenzia, per essere correttamente valorizzato, richiede l'utilizzo di strumenti di analisi sempre più evoluti e, conseguentemente, continui investimenti volti ad incrementare le competenze e le conoscenze del personale e l'infrastruttura tecnologica, così da riuscire a trasformare i dati in informazioni e le informazioni in conoscenza.

Seguendo tale filosofia, al personale specializzato in diritto tributario sono stati, recentemente, affiancati esperti in discipline statistiche, econometriche ed informatiche, procedendo anche all'assunzione di due *data scientist*.

In termini infrastrutturali, invece, si sta puntando molto sull'implementazione di piattaforme avanzate di analisi dei dati e sull'utilizzo di *software* specialistici che consentono l'applicazione di tecniche di intelligenza artificiale, quali il *machine learning*, il *text mining*, la *network analysis et similia*.

Ovviamente, ogni innovazione viene accompagnata da precise valutazioni in ordine alla sua coerenza con il quadro giuridico nazionale, con particolare riguardo al rispetto della *privacy* dei cittadini.

I citati investimenti in mezzi umani e materiali sono andati di pari passo con l'evoluzione della struttura organizzativa dell'Agenzia, che è stata arricchita con l'istituzione, sia a livello centrale che regionale, di articolazioni specificamente dedicate all'attività di analisi del rischio.

Le strutture centrali, anche avvalendosi delle citate tecniche di intelligenza artificiale, curano le attività di studio, individuazione e contrasto dei fenomeni evasivi e fraudolenti di rilevanza nazionale, coordinando ed indirizzando, allo stesso tempo, le attività delle strutture locali.

Queste ultime, invece, grazie ad una approfondita conoscenza del territorio di riferimento, monitorano, principalmente tramite le piattaforme avanzate di analisi dei dati ed i tradizionali applicativi di selezione e controllo, i fenomeni evasivi ed elusivi che si sviluppano in ambito regionale, segnalandoli alle Direzioni Provinciali competenti a svolgere le attività di verifica ed accertamento.

In tale contesto organizzativo e tecnologico, l'analisi del rischio per l'individuazione dei fenomeni di evasione, elusione e frode, grazie alla disponibilità e al tempestivo utilizzo delle informazioni rilevanti, consente di operare interventi idonei a garantire la prevenzione *ex ante*, oltre che la repressione *ex post*, nonché l'attuazione di azioni mirate e un uso più efficiente delle risorse

dell'Amministrazione, circoscrivendo i controlli nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale e con minore impatto su cittadini e imprese anche in termini di oneri amministrativi.

Nell'ambito dei controlli fiscali, infatti, il maggiore rischio per i diritti dei contribuenti non è tanto la quantità di dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, ma eventualmente la loro incompletezza e la visione "parziale" che ne deriva. Ne consegue un'eventuale alterazione del quadro istruttorio complessivo e la possibilità di pregiudicare il rispetto del principio di capacità contributiva e, in definitiva, l'equità sociale e l'equilibrio delle finanze pubbliche.

Fra le più importanti e innovative attività che l'Agenzia si accinge a realizzare per contrastare l'evasione fiscale, stimolare gli adempimenti spontanei dei contribuenti e potenziare i servizi fiscali disponibili ai cittadini, vi sono quelle regolate dalla legge di bilancio 2020¹⁴, nonché dal decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124¹⁵, che prevedono rispettivamente:

- l'interconnessione delle banche dati dell'anagrafe tributaria, compreso l'Archivio dei rapporti finanziari, mediante l'utilizzo di nuove tecnologie e metodologie per le finalità di analisi del rischio fiscale;
- l'utilizzo ai fini dell'analisi del rischio fiscale delle informazioni (*i.e.*, natura, qualità e quantità dei beni ceduti e dei servizi prestati) contenute nei file XML delle fatture elettroniche.

Rispetto a entrambe le attività, sono ancora in corso le interlocuzioni con l'Autorità garante della *privacy*, i cui esiti rilevano ai fini della piena efficacia delle predette attività. In merito si segnala che sono già stati definiti i criteri di rischio e le metodologie che saranno utilizzare per appurare se il rischio fiscale si sia effettivamente verificato.

Per quanto concerne l'utilizzo dell'archivio dei rapporti finanziari, inoltre, si evidenzia che è di prossima emanazione il decreto ministeriale volto a regolare le limitazioni dei diritti degli interessati, così come previsto dall'articolo 1, comma 683, della legge 160 del 2019.

3.1 L'applicazione dell'analisi del rischio all'archivio dei rapporti finanziari

L'archivio dei rapporti finanziari costituisce un'apposita sezione dell'Anagrafe tributaria ed è una base dati che contiene le informazioni relative ai conti correnti e agli altri rapporti finanziari di cui un contribuente è titolare o può disporre sulla base di deleghe o procure ad operare (c.d. "sezione

¹⁴ Cfr. art. 1, commi 681-686, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

¹⁵ Cfr. articolo 14 del citato decreto-legge che ha modificato l'articolo 1 del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127.

anagrafica”), nonché quelle riferite alle movimentazioni contabili in forma aggregata, al saldo iniziale, a quello finale e, per alcune tipologie di conto, al valore medio di giacenza, che interessano in un anno solare ciascun rapporto continuativo, nonché alle operazioni cosiddette “extra-conto”, vale a dire effettuate al di fuori di un rapporto continuativo con l’intermediario finanziario (cosiddette “sezione contabile”).

Detto archivio è stato istituito ad opera dell’articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605 (sezione anagrafica) e dell’articolo 11, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (sezione contabile). Il comma 4 del citato articolo 11, ha, inoltre, previsto la possibilità per l’Agenzia delle entrate di utilizzare le informazioni in esso presenti per le analisi del rischio di evasione.

Successivamente, il comma 682 dell’articolo 1 della Legge n. 160 del 2019 ha disposto che l’Agenzia delle entrate, per le summenzionate analisi del rischio, si avvale, anche previa pseudonimizzazione dei dati personali, delle tecnologie, delle elaborazioni e delle interconnessioni con le altre banche dati di cui dispone, allo scopo di individuare i criteri di rischio utili a far emergere le posizioni da sottoporre a controllo o nei cui confronti incentivare l’adempimento spontaneo.

Il completamento del processo di pseudonimizzazione, previsto al punto iv) del Traguardo M1C1-103 si sovrappone solo parzialmente all’utilizzo dei dati dell’archivio dei rapporti finanziari. In particolare, di seguito ci si limita a esporre possibili utilizzi che, a legislazione invariata, sono funzionali al contrasto dell’evasione da omessa fatturazione. Nell’utilizzare i dati dell’archivio, in funzione del rischio fiscale oggetto di analisi, delle informazioni presenti nelle basi dati necessarie a delimitare la platea di riferimento e delle risultanze della reportistica prodotta in sede di analisi di qualità del dato, si procede alla scelta del modello di analisi. Detto modello può basarsi sull’utilizzo di tecniche di analisi deterministica o stocastica.

Le analisi del rischio di evasione possono, inoltre, basarsi:

- sui soli dati dell’Archivio dei rapporti finanziari;
- sui dati dell’Archivio dei rapporti finanziari che, dopo l’effettuazione di una prima elaborazione eseguita in applicazione del criterio di rischio individuato, vengono, successivamente, collegati alle informazioni presenti nelle altre banche dati a disposizione dell’Agenzia delle entrate;

- sulle informazioni presenti nelle altre banche dati a disposizione dell’Agenzia delle entrate, alle quali, dopo l’effettuazione di una prima elaborazione eseguita in applicazione del criterio di rischio individuato, vengono successivamente collegati i dati dell’Archivio dei rapporti finanziari;
- sui dati dell’Archivio dei rapporti finanziari integrati con le informazioni presenti nelle altre banche dati a disposizione dell’Agenzia delle entrate, effettuando, successivamente, le elaborazioni necessarie a riscontrare il criterio di rischio individuato.

La disponibilità di informazioni - ottenute tramite l’integrazione di più basi dati - consente di applicare, oltre ai classici metodi deterministici, anche metodi basati sulle moderne tecniche supervisionate di *machine learning* e sulle altre soluzioni supervisionate di intelligenza artificiale.

Con particolare riguardo alla tematica della sotto-fatturazione, le tecniche di tipo deterministico, grazie all’utilizzo dei dati presenti nell’archivio dei rapporti finanziari, riacquistano un ruolo fondamentale. Una delle principali finalità perseguibili grazie all’applicazione di questa tipologia di modelli è quella di ricostruire, attraverso l’analisi integrata dei dati presenti nell’Archivio dei rapporti finanziari e degli altri elementi informativi in possesso dell’Agenzia delle entrate, il patrimonio e i flussi finanziari di un contribuente, al fine di evidenziare le incoerenze sussistenti tra la variazione degli stessi, i redditi dichiarati, il consumo e il risparmio.

L’utilizzo di una fonte informativa per la qualificazione e quantificazione del risparmio, quale l’Archivio dei rapporti finanziari, permette di valorizzare l’analisi delle singole componenti del rapporto reddito-spesa-risparmio-investimento, consentendo, inoltre, la rappresentazione del rapporto intercorrente tra le risorse e gli impieghi - non solo in una prospettiva statica e uni-periodale ma anche dinamica e intertemporale - nella gestione delle proprie spese e nell’allocazione del risparmio.

L’impiego della ricchezza informativa contenuta nelle banche dati nella disponibilità dell’Agenzia delle entrate, ivi incluso l’Archivio dei rapporti finanziari, migliora l’efficacia computazionale dei modelli deterministici, consentendogli di riuscire a rappresentare la situazione reddituale, patrimoniale e l’allocazione del risparmio del contribuente e, in ultima istanza, la sua capacità contributiva.

In tal modo è possibile:

- caratterizzare meglio il livello di rischio fiscale riconducibile al singolo individuo;
- concentrarsi solo sulle situazioni che presentano un maggiore livello di rischio fiscale, espungendo, già in fase di analisi, quelle per quali il disallineamento tra fonti e impieghi

sarebbe agevolmente giustificabile dal contribuente in sede di contraddittorio, eccedendo, ad esempio, l'esistenza di risparmi accumulati nei periodi di imposta che precedono quello oggetto dell'attività istruttoria ed utilizzati in quest'ultimo.

L'applicazione di tali modelli consente, inoltre, di focalizzare l'attenzione anche su posizioni apparentemente virtuose - perché caratterizzate da un profilo di spesa che ben si concilia con i redditi dichiarati - ma che si associano ad una accumulazione di risparmio incompatibile con i redditi dichiarati.

L'utilizzo delle informazioni presenti nell'archivio - sia nella sezione anagrafica che in quella contabile - consente, altresì, di intercettare i rischi fiscali che possono riguardare anche solo talune delle tipologie di rapporti in esso ricomprese (ad es. rapporti fiduciari ex legge n. 1966/1939), ovvero determinati operatori finanziari, senza necessità di realizzare un'interconnessione con le altre banche dati¹⁶.

L'analisi delle informazioni contenute nell'Archivio dei rapporti finanziari, eventualmente interpolate con le altre informazioni nella disponibilità dell'Agenzia delle entrate, consente, quindi, di intercettare deterministicamente diversi tipi di rischi fiscali.

Risultati altrettanto pregevoli possono essere ottenuti grazie ai modelli di analisi di tipo probabilistico.

L'utilizzo dei metodi stocastici, infatti, consente, attraverso un processo di esplorazione dei dati finalizzato a scoprire strutture e modelli significativi, l'individuazione dei contribuenti a maggior rischio di evasione.

Tale processo ha l'obiettivo, attraverso lo studio delle caratteristiche dei soggetti nei cui confronti è stato già emesso un avviso di accertamento con il quale è stata rilevata l'omessa fatturazione o la sotto-fatturazione dei proventi percepiti, di estrarre i profili fiscali ed economico-finanziari dei contribuenti. Tali profili sono realizzati analizzando congiuntamente le informazioni comunicate all'Archivio dei rapporti finanziari, le informazioni presenti nelle altre basi dati e quelle relative agli esiti delle attività di controllo e di accertamento.

¹⁶ Le predette informazioni, infatti, permettono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, una valutazione del rischio di evasione/elusione così articolabile:

- analisi dei flussi finanziari movimentati e della loro variazione di periodo in periodo;
- loro raffronto con la media del periodo, avvalendosi delle tecniche di analisi statistica delle distribuzioni e di controllo dei valori anomali;
- enucleazione delle incongruenze esistenti tra il numero di rapporti o posizioni attive e le consistenze totali;
- rilevazione della numerosità complessiva dei rapporti finanziari riconducibili al soggetto, nei diversi ruoli di titolare, delegato e titolare effettivo, nonché della frequenza di apertura e/o chiusura di rapporti, anche in corso d'anno.

In generale, il modello di analisi:

- in una prima fase considera i dati dell'accertamento per evidenziare i soggetti che presentano elementi di elevata pericolosità fiscale;
- successivamente utilizza algoritmi di *machine learning* per definire una caratterizzazione dei profili di rischio, in termini di informazioni fiscali, patrimoniali e finanziarie. Tali profili possono, quindi, essere applicati alla platea costituita dai contribuenti non accertati, selezionando i soggetti con un profilo simile.

Il percorso logico dei metodi stocastici è, pertanto, inverso rispetto a quello dei metodi deterministici:

- i modelli deterministici partono da un'ipotesi individuata a priori, che mette in relazione le informazioni fiscali, patrimoniali e finanziarie, e ne verificano la coerenza tramite l'analisi dei dati;
- i modelli stocastici ricercano, all'interno di vaste basi dati, l'esistenza di profili di rischio precedentemente ignoti, identificando, sulla scorta dell'esperienza maturata, le relazioni intercorrenti tra le informazioni fiscali, patrimoniali e finanziarie.

I due approcci non sono mutuamente escludenti, bensì possono essere utilizzati in modo sinergico per migliorare la selezione dei soggetti a maggior rischio fiscale e, nello specifico, gli esiti di quello stocastico possono fungere da input per l'individuazione dei parametri dei modelli deterministici, ovvero essere utilizzati per ridurre la platea di riferimento.

L'individuazione e l'applicazione di modellistiche diverse, di natura sia deterministica che stocastica, consente di testare la robustezza e la consistenza delle relazioni intercorrenti tra le variabili oggetto di esame, che rappresentano le fondamenta di qualsiasi criterio di rischio.

In quest'ottica, l'applicazione dei modelli deterministici e stocastici alle informazioni presenti nelle banche dati (interconnesse) non ha come finalità quella di innescare una attività automatizzata di controllo, ma si pone come obiettivo:

- l'evidenziazione delle anomalie e dei disallineamenti che possono essere sintomatici di un rischio fiscale elevato;
- l'espunzione dalle liste selettive dei contribuenti per i quali le incongruenze possono essere ampiamente spiegate già in fase di analisi dei dati o risultano non significative sotto il profilo fiscale.

3.2 L'applicazione dell'analisi del rischio ai cc.dd. "dati fattura integrati"

L'articolo 1, comma 5-bis¹⁷ del dl.gs. n. 127 del 2015 stabilisce che l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza possono utilizzare i dati contenuti nei file XML delle fatture elettroniche per effettuare attività di analisi del rischio di evasione. Il successivo comma 5-ter subordina l'avvio dell'attività al parere positivo e preventivo dell'Autorità Garante della *privacy*, con la quale, come sopra rilevato, sono tutt'ora in corso le interlocuzioni, soprattutto in relazione alla possibilità di utilizzo dei dati fattura integrati riferiti a rapporti diversi da quelli cosiddetti "B2B".

Peraltro, considerato che le informazioni relative alla natura, qualità e quantità dei beni ceduti, ovvero dei servizi prestati, sono disponibili sotto forma di linguaggio naturale, una volta ottenuto l'assenso dell'Autorità garante, l'avvio del trattamento resterebbe sospensivamente condizionato al completamento di un complesso ed oneroso procedimento di *text mining*¹⁸.

Passando a esaminare l'utilità che i dati in argomento apporterebbero all'individuazione ed al contrasto dei casi di sotto-fatturazione e omessa fatturazione, nonché alle fattispecie di evasione totale dell'imposta, si pone in rilievo che la descrizione dell'operazione, presente nelle fatture elettroniche B2B, consente di effettuare nuove e mirate iniziative di controllo. Ad esempio:

- **Operazioni attive:**
 - i. **Operazioni aventi ad oggetto merce di valore intrinseco elevato (auto, natanti, opere d'arte, gioielli):** la disponibilità dei dati fattura integrati relativi alle suddette transazioni, consentirebbe di effettuare analisi e controlli di coerenza tra la descrizione

¹⁷ «i file delle fatture elettroniche acquisiti ai sensi del comma 3 sono memorizzati fino al 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione di riferimento ovvero fino alla definizione di eventuali giudizi, al fine di essere utilizzati:

a) dalla Guardia di finanza nell'assolvimento delle funzioni di polizia economica e finanziaria di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68;

b) dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di Finanza per le attività di analisi del rischio e di controllo a fini fiscali».

¹⁸ Il *Text Mining* è una tecnica di Intelligenza Artificiale (AI) che utilizza l'elaborazione del linguaggio naturale (NLP – *natural language processing*) per trasformare il testo libero, non strutturato, di documenti/database quali pagine web, articoli di giornale, e-mail, agenzie di stampa, post/commenti sui social media ecc. in dati strutturati e normalizzati.

Questi rappresentano già "informazione", ovvero fatti, relazioni e asserzioni che possono essere direttamente fruibili attraverso opportune rappresentazioni tabellari, grafici, mappe mentali *et similia*, oppure possono essere integrati in database, *data warehouse* o *dashboard* di business intelligence e utilizzati per analisi descrittive, predittive e prescrittive. L'intero processo può essere totalmente di tipo *data driven*, laddove si implementino ad esempio soluzioni in grado di acquisire e analizzare i dati in tempo reale, generando, attraverso algoritmi di Machine Learning (ML), output in grado di comprendere se non addirittura anticipare problematiche e comportamenti, bisogni e tendenze.

Scopi principali del *Text Mining* sono:

- 1) individuare i principali gruppi tematici;
- 2) classificare i documenti in categorie predefinite;
- 3) scoprire associazioni nascoste (legami tra argomenti, o tra autori, trend temporali, ...);
- 4) estrarre informazioni specifiche (es: nomi di geni, nomi di aziende, ...);
- 5) addestrare motori di ricerca;
- 6) estrarre concetti per la creazione di ontologie (*ontology learning*).

della merce ceduta e l'importo fatturato, nonché verifiche circa la correttezza dell'aliquota Iva applicata.

- ii. **Coerenza dei regimi fiscali:** l'analisi massiva dei dati-fattura integrati consentirebbe di verificare la correttezza dei regimi fiscali IVA adottati, con particolare riferimento alle operazioni esenti dall'IVA - attraverso una verifica di coerenza tra la tipologia di bene ceduto o di prestazione effettuata e l'elenco delle operazioni di cui all'art. 10 del d.P.R. 633/72;
- **Operazioni passive:**
 - i. **Acquisti segnaletici dell'esistenza di un'attività economica occultata in tutto o in parte:** la disponibilità dei dati fattura integrati consente di intercettare le fattispecie caratterizzate dall'omessa imputazione di costi inerenti all'attività d'impresa o di lavoro autonomo, al fine di non far emergere i relativi ricavi o compensi, anche nel caso di evasori totali. Si tratta, in particolare, di soggetti - persone fisiche ed enti non commerciali - che esercitano attività imprenditoriali o professionali in assenza di partita IVA (evasori totali) o celando costi inerenti al fine di non far emergere la reale base imponibile (omettendo totalmente o parzialmente i conseguenti ricavi o compensi). Tali soggetti, infatti, comunicano al proprio cedente/prestatore il solo codice fiscale, manifestando l'intenzione di non includere tali costi nella propria contabilità ed evitando conseguentemente la fatturazione a valle dei servizi resi e l'imputazione dei relativi ricavi o compensi. Si pensi, ad esempio, al caso dell'attività di impiantistica: la qualità e quantità dei beni acquistati da un soggetto che ha comunicato esclusivamente il proprio codice fiscale, nonché la ricorrenza degli acquisti di materiale specifico, contestualmente all'assenza di fatture elettroniche emesse da tali soggetti, potrebbero essere indizi dello svolgimento di un'attività di installazione impianti non dichiarata. Un altro esempio relativo a tale fenomeno può essere individuato negli acquisti da parte di consumatori finali di autoveicoli commerciali: il cessionario, non comunicando alcuna partita iva al cedente manifesta l'estraneità dell'acquisto ad un'attività di impresa. La corrispondente assenza di fatture elettroniche emesse dal soggetto acquirente, nonché di altri adempimenti specifici, possono essere considerati indizi di svolgimento di un'attività imprenditoriale "in nero".
 - ii. **Gestione del ciclo di vita delle giacenze di magazzino:** la gestione del magazzino soggiace al rispetto di precise identità contabili che, in occasione di accesso fisico presso la sede del contribuente, facilitano l'emersione di elementi anomali che

possono essere utilizzati per ricostruire il giro di affari del soggetto controllato. In assenza dei “dati fattura integrati”, in sede di analisi del rischio è possibile, anche avvalendosi delle informazioni comunicate ai fini ISA, verificare in maniera aggregata la percentuale di carico e il periodo di giacenza media, senza poter effettuare un’analisi di coerenza qualitativa tra detti elementi e la natura dei beni compravenduti. Si pensi, ad esempio, ad un contribuente che compravenda beni a lunga conservazione e beni facilmente deperibili: in assenza di un’indicazione quali-quantitativa dell’importanza assunta dagli stessi all’interno del magazzino, la valutazione della “corretta” durata del loro periodo di giacenza non sarebbe possibile. Stesso discorso può essere fatto per le percentuali di ricarico. Infatti, conoscendo l’esatta natura dei beni compravenduti, sarebbe possibile raffrontare il volume d’affari generato dichiarato dal contribuente con i prezzi medi dei beni e servizi compravenduti, ottenendo, quindi, una misura dell’eventuale livello di anomalia molto più precisa rispetto a quella derivante dal confronto con le percentuali di ricarico mediamente applicate nel settore economico di riferimento.

Infine, con riferimento all’istituto dell’accertamento sintetico, disciplinato dall’art. 38 del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, che prevede la possibilità per l’Amministrazione finanziaria di determinare sinteticamente il reddito complessivo delle persone fisiche sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d’imposta, la disponibilità dei dati riguardanti la natura, qualità e quantità delle prestazioni fatturate nei confronti dei consumatori finali consentirebbe di valutare concretamente se l’oggetto della prestazione rientra fra quelli che rappresentano manifestazione di capacità di spesa, sia come consumi che come investimenti, nonché di effettuare il confronto/riscontro e l’integrazione con altri flussi informativi (ad esempio, i dati delle operazioni di investimento immobiliare attinti dagli Atti del Registro, che non rilevano le spese accessorie, gli onorari, le spese di istruttoria e l’IVA esposta in fattura ecc.).

Pertanto, l’utilizzo dei “dati fattura integrati” consentirebbe, in riferimento ai fenomeni di sotto-fatturazione/omessa fatturazione, il miglioramento della capacità di analisi e, soprattutto, una minore invasività dei controlli - declinabile in termini di inviti al contribuente o verifiche presso la sede di svolgimento dell’attività - con conseguente riduzione degli oneri a beneficio dell’intera collettività.

3.3 L'applicazione dell'analisi del rischio ai dati delle commissioni addebitate sui pagamenti elettronici

L'attività di analisi del rischio relativa ai casi di omessa o sotto-fatturazione nel segmento B2C potrà essere ulteriormente rafforzata grazie all'utilizzo dei dati trasmessi dagli intermediari finanziari e riferiti all'importo delle commissioni sui pagamenti elettronici addebitate agli esercenti attività di impresa, arte o professioni, in relazione alle cessioni di beni e prestazioni di servizi rese nei confronti di consumatori finali.

In particolare, sulla base dei tassi medi di commissione applicati dagli intermediari, si potrà stimare il montante delle cessioni realizzate dagli esercenti e confrontarlo con gli importi dei corrispettivi telematici comunicati¹⁹ dagli stessi, nonché con gli importi dichiarati.

Tale analisi consentirà di individuare:

- gli esercenti che presentano divergenze, in termini di importo ovvero di frequenza, tra le operazioni attive ricostruite (grazie ai dati delle commissioni) e i corrispettivi telematici;
- gli esercenti caratterizzati da una percentuale di pagamenti elettronici, calcolata rispetto al totale delle vendite, sensibilmente superiore alla media dei soggetti che operano nello stesso segmento di mercato. Tale circostanza può essere sintomatica dell'occultamento delle somme riscosse "in contanti".

4. Opzioni per la definizione di una strategia integrata finalizzata alla riduzione dell'evasione da omessa fatturazione.

Nel corso del primo semestre del 2022 il Governo definirà e attuerà, attraverso appositi atti normativi primari e secondari, una strategia di rinnovato contrasto dell'evasione da omessa fatturazione, come previsto dal punto v) del Traguado M1c1-103. Sulla base delle analisi svolte nel Paragrafo 2 e nel Paragrafo 3, di seguito viene prospettato un menu di opzioni dal quale il Governo potrà attingere nella definizione di predetta strategia.

¹⁹ Trasmessi, ex articolo 2, d.lgs. 127/2015, a partire dal 1° gennaio 2020.

4.1 Incentivi ai consumatori

I risultati ottenuti nell'analisi del *cashback* svolta nel Paragrafo 2 suggeriscono che questo tipo di misura non ha avuto effetti significativi sul recupero di evasione, pur essendo stato efficace nell'incentivare i pagamenti elettronici. Trattandosi di uno strumento molto costoso, non appare efficiente che il Governo ne riproponga l'adozione per contrastare l'evasione, seppure in specifici settori. Come ricordato nella Relazione del Parlamento, infatti, un elemento fondamentale del Patto fiscale tra Stato e cittadini è che lo Stato provveda a "efficientare i propri comportamenti, non solo quelli relativi all'amministrazione finanziaria, ma anche quelli inerenti all'efficiente utilizzo delle risorse pubbliche".

In questa prospettiva, appare opportuno valutare possibili interventi normativi per il miglioramento del funzionamento della lotteria degli scontrini, che è uno strumento particolarmente efficiente dal punto di vista del rapporto tra costi e benefici potenziali. Questi interventi potrebbero consistere in:

- i) una revisione del sistema premiale, in modo da aumentare il numero di vincite, ancorché di importo ridotto;
- ii) una semplificazione dell'attuale regolamentazione della lotteria.

Per quanto riguarda, in particolare, il punto ii) si deve considerare che, secondo l'articolo 1 comma 540 della legge nr. 232 del 2016, "(...) *per partecipare all'estrazione è necessario che i contribuenti, al momento dell'acquisto, comunichino il proprio codice lotteria (...)*". Questa meccanica di partecipazione rende implicitamente più complessa l'adesione con conseguenti impatti negativi sulla finalità dell'iniziativa ovvero combattere l'evasione fiscale. L'apparente eliminazione di questa barriera all'ingresso attraverso un semplice sistema di validazione dello scontrino fiscale su cui verrà apposto automaticamente e a fattor comune un QR-Code all'atto dell'emissione, incrementerà, di certo, la richiesta di emissione di ricevute in disparte della manifestata volontà di partecipare o meno alla lotteria. In questo caso la meccanica del gioco si articolerebbe con la partecipazione dell'acquirente alla lotteria degli scontrini attraverso la validazione della ricevuta con una APP di gioco, come peraltro in tutti gli altri settori del gioco pubblico, sulla quale già è stato inserito a monte il codice lotteria validato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. In questo modo sarà inoltre possibile elaborare con maggior semplicità una modalità di estrazione istantanea che, come dimostrano le *best practice* internazionali, è la modalità più efficace di partecipazione alla lotteria per incentivare l'utente a richiedere la scontrino fiscale.

4.2 Analisi del rischio e azioni di contrasto – descrizione delle ipotesi di intervento

Coerentemente con le argomentazioni esposte e le riflessioni sviluppate nel Paragrafo 3, sarà valutata la realizzabilità di azioni volte a sostenere le iniziative previste nel predetto paragrafo nonché gli eventuali strumenti (ad es. norme di rango primario, secondario o di prassi amministrativa), distinti sulla base dell'eventuale ricorrenza di profili che impattano sulla disciplina in materia di *privacy*:

- ***Proposte che dovrebbero essere sottoposte al Garante della privacy:***
 - a) **Analisi del rischio.** La proposta è volta a:
 - Dare una definizione unitaria del processo di analisi del rischio.
 - Regolare, al contempo, le limitazioni dei diritti degli interessati.
 - In ultimo, contemperare le esigenze di riservatezza che caratterizzano le diverse fasi in cui si articola l'attività di analisi del rischio, con quelle di trasparenza dell'azione amministrativa (e, in particolare, con l'esercizio del diritto di accesso, sia procedimentale sia civico generalizzato).
 - b) ***Data scraping:*** la proposta potrebbe attribuire all'Agenzia delle entrate la facoltà di utilizzare le tecniche di *data scraping*, al fine di massimizzare l'efficacia dell'azione di contrasto ai fenomeni evasivi e fraudolenti. La disposizione potrebbe chiarire quali sono le tecniche utilizzabili, le tempistiche di utilizzo/cancellazione dei dati aventi natura particolare e individua, in ossequio ai principi di minimizzazione dei dati e protezione dei diritti degli interessati, le strutture organizzative deputate a svolgere l'attività. La norma, inoltre, dovrebbe prevedere una fase di *training* degli algoritmi, che potrà avere ad oggetto i dati relativi ai contribuenti già oggetto di controllo.
- ***Proposte che non dovrebbero essere sottoposte al Garante della privacy:***
 - a) **preavviso di accertamento:** la proposta è volta a disciplinare le fattispecie (es. totale inerzia del contribuente) al verificarsi delle quali le cd.dd. comunicazioni “cambia-verso” acquistano efficacia esecutoria;
 - b) estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica ai contribuenti che hanno optato per il cosiddetto "regime di vantaggio" - di cui all'articolo 27, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 - e a quelli che applicano il cosiddetto “regime forfettario” - di cui all'articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;
 - c) introduzione dell'obbligo a carico degli intermediari finanziari di comunicare, unitamente all'importo delle commissioni addebitate agli esercenti, anche i dati relativi alle operazioni giornalieri saldate con mezzi di pagamento elettronici;

- d) intervento normativo volto ad autorizzare l’Agenzia delle entrate ad espletare concorsi per l’assunzione di nuovo personale, prescindendo dal piano triennale del fabbisogno. La misura potrebbe essere finanziata con i proventi derivanti dal contrasto all’evasione.

4.2.1 Proposte che dovrebbero essere sottoposte al Garante della *privacy*

Nella Relazione del Parlamento si ricorda che “è (...) dalle entrate tributarie che lo Stato attinge larga parte delle risorse finanziarie necessarie per assicurare ai singoli e alla collettività i servizi e le provvidenze di cui necessitano, servizi che a loro volta sono preordinati a garantire diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta costituzionale (...). Diritti che possono essere effettivamente garantiti solo attraverso un sistema fiscale più equo, ma anche più semplice e più efficiente, attraverso l’utilizzo delle più evolute tecnologie, sempre nel rispetto (imposto in primo luogo dalla disciplina europea) del diritto alla protezione dei dati personali”. Le opzioni di seguito delineate sono coerenti con tale prospettiva di contemperamento dell’efficienza dell’amministrazione finanziaria con il rispetto della normativa in tema di tutela del diritto alla *privacy*.

a) Analisi del rischio - descrizione dell’ipotesi di intervento

Nel corso degli ultimi anni il legislatore ha introdotto, in linea con gli *standard* internazionali, una serie di misure finalizzate a potenziare la base informativa a disposizione dell’amministrazione finanziaria per l’effettuazione dell’analisi del rischio di evasione e frode fiscale.

Il vasto patrimonio informativo di cui dispone l’amministrazione, per essere correttamente valorizzato ed efficacemente utilizzato, richiede strumenti e tecniche di analisi sempre più evoluti e, conseguentemente, continui investimenti, in termini di specializzazione delle risorse umane e innovazione tecnologica, così da riuscire a trasformare i dati in informazioni e le informazioni in conoscenza, perseguendo altresì obiettivi di semplificazione, efficientamento del processo e riduzione dei costi complessivi e degli oneri a carico della collettività.

In tale contesto, l’analisi del rischio per l’individuazione dei fenomeni di evasione, elusione e frode, grazie alla disponibilità e al tempestivo utilizzo delle informazioni rilevanti, consente di operare interventi idonei a garantire la prevenzione *ex ante*, oltre che la repressione *ex post*, nonché l’attuazione di azioni mirate e un uso più efficiente delle risorse dell’Amministrazione, circoscrivendo i controlli nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale e con minore impatto su cittadini e imprese anche in termini di oneri amministrativi.

Nell'ambito dei controlli fiscali, infatti, il maggiore rischio per i diritti dei contribuenti non è tanto la quantità di dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, ma eventualmente la loro incompletezza e la visione "parziale" che ne deriva, con conseguente possibile alterazione del quadro istruttorio complessivo e mettere a rischio il rispetto del principio di capacità contributiva e, in definitiva, l'equità sociale e l'equilibrio delle finanze pubbliche.

Il potenziamento dell'attività di analisi del rischio è stato ampiamente valorizzato anche nell'ambito del PNRR, che, a completamento delle "azioni", prevede diverse "riforme", intese quali misure destinate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi, già indicati nelle *Country Specific Recommendations* rivolte al nostro Paese dall'Unione Europea, di equità sociale e miglioramento della competitività del sistema produttivo. Tra queste, quella denominata «Riduzione del tax gap», prevede esplicitamente che "L'obiettivo del potenziamento dei controlli sarà realizzato attraverso selezioni più mirate dei contribuenti a maggiore rischio di evasione, rese possibili dall'applicazione di strumenti di data analysis più avanzati e dall'interoperabilità delle banche dati". Tra gli strumenti di data analysis vengono citate le "tecniche sempre più avanzate come intelligenza artificiale, machine learning, text mining, analisi delle relazioni".

L'implementazione di piattaforme avanzate di analisi dei dati e l'utilizzo di software specialistici, peraltro, richiede piena coerenza con il quadro giuridico unionale e nazionale, con particolare riguardo ai temi del rispetto della riservatezza dei contribuenti e della protezione dei dati personali.

Onde potenziare l'attività di analisi del rischio finalizzata all'azione di prevenzione e contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, sarebbe opportuno adottare misure volte, da un lato, a garantire il pieno utilizzo e l'interoperabilità delle basi dati ed il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale e, dall'altro, ad armonizzare dette attività con la normativa in materia di *privacy* e accesso.

i. Riordino delle disposizioni in materia di analisi del rischio

Sotto il primo profilo, si potrebbe procedere al **riordino e al potenziamento delle disposizioni**, attualmente contenute in una pluralità di fonti, talvolta anche risalenti, che disciplinano, in maniera non sempre coordinata, le attività di analisi del rischio nel settore fiscale. Ciò, al fine di pervenire ad un **quadro normativo coerente ed unitario**, che consenta azioni mirate ed efficaci, tramite una visione sui dati completa e dettagliata, senza pregiudicare le garanzie dei contribuenti.

In particolare, si potrebbero legislativamente stabilire le definizioni finalizzate a perimetrare in maniera esaustiva il processo di analisi del rischio, chiarendo, in particolare, quali sono le fasi in cui esso si articola e le differenze intercorrenti tra le tecniche di analisi deterministiche e stocastiche.

ii. Potenziamiento delle disposizioni in materia di analisi del rischio: differimento e altre disposizioni in materia di accesso

Valorizzando le modifiche apportate all'articolo 2-undecies del d.lgs. n. 196 del 2003 ad opera dell'articolo 1, comma 681, della legge n. 160 del 2019, potrebbero prevedersi precise e puntuali disposizioni in materia di diritti degli interessati, così da tutelare il perseguimento dell'obiettivo di rilevante interesse pubblico generale consistente nel contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

In particolare, durante l'analisi del rischio, andrebbe escluso l'esercizio del diritto, previsto dall'articolo 15, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 2016/679, di ottenere dal titolare del trattamento la conferma che sia o meno in corso un trattamento. L'esercizio del diritto di accesso ai dati e alle informazioni previsti dall'articolo 15, lettere a), b), c), e) e g) del Regolamento (UE) n. 2016/679 e l'esercizio del diritto di ottenere una copia dei dati personali oggetto di trattamento dovrebbero essere differiti fino al momento in cui l'interessato riceve l'invito alla regolarizzazione della posizione fiscale o il processo verbale di constatazione, ovvero fino alla ricezione del provvedimento impositivo. Le informazioni circa la durata del trattamento dovrebbero essere fornite negli inviti comunicati, nei processi verbali di constatazione consegnati e negli avvisi notificati.

L'esercizio del diritto, previsto dall'articolo 18, paragrafo 1, lettere a), b) c) e d) del Regolamento (UE) n. 2016/679, di ottenere la limitazione del trattamento andrebbe escluso, come anche l'esercizio del diritto, previsto dall'articolo 21 del Regolamento (UE) n. 2016/679, di opporsi al trattamento.

Così come consentito dall'articolo 14, paragrafo 5, lett. c), del Regolamento (UE) n. 2016/679 sarebbe parimenti da escludere l'obbligo del titolare del trattamento di fornire all'interessato le informazioni di cui al medesimo articolo 14. Sui siti istituzionali dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza potrebbe essere pubblicata un'informativa generale sulle limitazioni appena espone.

Rimarrebbe, ovviamente, garantito l'esercizio dei diritti dell'interessato in relazione ai dati presenti nelle banche dati dell'Amministrazione finanziaria, sulla base delle disposizioni e in coerenza con le finalità per le quali ciascun dato è stato raccolto.

Resterebbe, altresì, fermo il diritto dell'interessato di ottenere la rettifica dei dati personali inesatti, in conformità alla disciplina che regola la raccolta di ciascun dato; ai sensi dell'articolo 2-

undecies, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, laddove ne ricorrano le condizioni, i diritti dell'interessato possono essere esercitati tramite il Garante per la protezione dei dati personali, con le modalità di cui all'articolo 160 dello stesso decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

In relazione ai termini di conservazione dei dati utilizzati per l'analisi del rischio, si potrebbe differenziarli a seconda che siano riferiti all'insieme dei dati "grezzi" su cui sono effettuate le elaborazioni, ovvero agli esiti delle stesse, rappresentati dalle liste dei contribuenti verso cui attivare iniziative di stimolo della *compliance*, ovvero attività di controllo. Segnatamente, per quanto concerne i dati utilizzati per l'analisi del rischio, il periodo di conservazione potrebbe essere stabilito in dieci anni, decorrenti dal 31 dicembre dell'anno in cui gli adempimenti rilevanti ai fini fiscali sono stati o avrebbero dovuto essere posti in essere. Per quanto concerne, invece, le informazioni relative ai contribuenti individuati come rischiosi, le stesse andrebbero conservate fino al decimo anno successivo a quello di ricezione, da parte del contribuente:

- dell'invito alla regolarizzazione della propria posizione fiscale;
- del processo verbale di constatazione; ovvero
- fino alla ricezione del provvedimento impositivo e, comunque, fino alla definizione di eventuali giudizi.

Decorsi detti termini, i dati dovrebbero essere cancellati. Andrebbe, in ogni caso, salvaguardata, la conservazione dei dati contenuti nelle banche dati dell'Agenzia delle entrate, che dovrebbe soggiacere ai criteri di conservazione stabiliti in relazione alle finalità per le quali ciascun dato è stato raccolto.

L'intervento normativo dovrebbe, altresì, disciplinare: le misure di sicurezza tecniche e organizzative idonee a garantire la riservatezza, l'integrità, la disponibilità dei dati e la sicurezza dei sistemi, nonché quelle necessarie ad assicurare che i dati utilizzati siano attuali, coerenti, completi, tracciabili e ripristinabili, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 32 del Regolamento (UE) n. 2016/679; la limitazione dell'accesso agli strumenti informatici di trattamento a favore dei soli soggetti specificatamente autorizzati; i controlli degli accessi ai dati e alle informazioni presenti nelle banche dati, tramite misure idonee a verificare, anche a posteriori, le operazioni eseguite da ciascun soggetto autorizzato.

In piena aderenza all'articolo 35 del Regolamento (UE) n. 2016/679, si potrebbe chiarire che, in relazione alle analisi del rischio, la valutazione di impatto *privacy* può avere natura unitaria, fermo restando l'obbligo di aggiornarla periodicamente e riesaminarla in caso di variazioni del livello di rischio.

L'inserimento di una disciplina unitaria in materia di analisi del rischio richiederebbe precisi interventi di coordinamento rispetto alla normativa che disciplina le attività di controllo ai fini delle II.DD. e dell'imposta sul valore aggiunto.

iii. Contemperamento delle esigenze di trasparenza con quelle di riservatezza

Inoltre, l'intervento normativo potrebbe essere l'occasione per contemperare le esigenze di trasparenza dell'azione amministrativa e accessibilità dei documenti amministrativi con quelle di tutela del segreto d'ufficio e investigativo. Ciò, con particolare riferimento ai criteri selettivi, ai modelli e tecniche di analisi e ai dati identificativi dei soggetti ricompresi nei *dataset* di analisi e controllo, nei confronti dell'attività della amministrazione finanziaria diretta allo svolgimento dell'analisi del rischio, della programmazione e pianificazione delle attività di contrasto all'evasione fiscale, alla frode fiscale e all'abuso del diritto in materia tributaria. Per tale motivo, andrebbe escluso il diritto di accesso documentale e quello di accesso civico generalizzato rispetto a tali informazioni.

In ultimo, con norma di interpretazione autentica, si potrebbe chiarire che laddove nel decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, si fa riferimento a norme regolamentari, detto riferimento si intende comprensivo di qualsiasi atto di normazione secondaria previsto da un atto avente forza di legge.

b) Data scraping - descrizione dell'ipotesi di intervento normativo

Al fine di potenziare le attività di analisi del rischio volte a intercettare i fenomeni di omessa o sotto-fatturazione, andrebbero rafforzati i poteri istruttori di cui dispone l'Agenzia delle entrate.

In merito, si evidenzia che la continua espansione dell'economia digitale sta creando nuovi modelli di *business* che riescono a prescindere, totalmente o parzialmente, dalla "presenza fisica". Con specifico riguardo al tema della sotto-fatturazione/omessa fatturazione nel settore del commercio al dettaglio, gli operatori economici possono "pubblicizzare" la propria offerta di beni e servizi senza avvalersi dei tipici elementi segnaletici dell'esistenza di un'attività economica: insegne, negozi, personale addetto alle vendite *et similia*.

In tale contesto, i fenomeni di evasione totale di imposta stanno traendo nuova linfa dalla dematerializzazione delle attività e dalla possibilità di raggiungere un'ampia platea di consumatori senza necessità di dotarsi di un identificativo fiscale (*i.e.*, partita Iva).

Inoltre, anche gli operatori economici "palesati" riescono, avvalendosi dei *marketplace* e degli altri intermediari che operano nel settore del commercio elettronico indiretto, ad espandere i propri

mercati geografici di intervento, con una sempre più ridotta possibilità per l'amministrazione finanziaria, che non dispone di un adeguato *set* informativo²⁰, di controllare se i profitti conseguiti siano stati correttamente sottoposti ad imposizione.

La proposta di intervento normativo potrebbe quindi prevedere, sulla falsariga di quanto recentemente avvenuto in Francia²¹, che, nell'ambito dell'ordinaria attività di acquisizione di dati ed informazioni da fonti pubblicamente disponibili, l'Agenzia delle entrate possa, avvalendosi di algoritmi appositamente addestrati ed altre soluzioni di intelligenza artificiale, effettuare sistematicamente attività di analisi del rischio basate sulla raccolta massiva e sull'elaborazione automatizzata dei dati liberamente accessibili su siti e piattaforme web, nonché di quelli resi pubblici dagli utenti.

La raccolta sistematica di tali dati potrebbe essere realizzata utilizzando il c.d. *data scraping* (altrimenti denominato, in riferimento ai dati presenti in Internet, anche *web scraping*, *web harvesting* o *web data extraction*), che è una tecnica basata sulla realizzazione di algoritmi (cosiddetti *scraper*, o *bot*) che, in maniera automatizzata, possono "navigare" il world wide web, con lo scopo di estrarre qualsiasi tipo di informazione in esso contenuto, come numeri, testi e tabelle, eventualmente memorizzandole in un database. Lo scopo principale di questa tecnica è quello di automatizzare il processo di consultazione massiva di una porzione del *world wide web*, per trasformare in forma strutturata le informazioni presenti in forma destrutturata - destinata alla esclusiva visualizzazione da parte di esseri umani - in modo da renderle fruibili anche per l'analisi o per l'incrocio con altre basi dati. I dati e le informazioni così raccolte, potranno essere utilizzate nell'ambito delle attività di analisi del rischio.

In merito al doveroso rispetto della normativa, nazionale e sovranazionale, in materia di protezione dei dati personali, si evidenzia che il rapporto intercorrente tra i limiti ed i divieti posti dal Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e le attività di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale è stato profondamente mutato ad opera dall'articolo 1, comma 681, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Tale comma, invero, modificando gli articoli 2-*sexies* (Trattamento di categorie particolari di dati personali necessario per motivi di interesse pubblico rilevante) e 2-*undecies* (Limitazioni ai diritti dell'interessato) del Codice della *privacy*, ha inserito tra le attività di rilevante interesse generale

²⁰ Il ragionamento si riferisce alle operazioni realizzate "Italia su Italia" da operatori economici residenti che, come noto, non sono interessate dalle novità recate, ai fini IVA, dai regimi IOSS e OSS.

²¹ Le descritte criticità sono state recentemente affrontate dal Governo francese che, con l'articolo 157 della legge di bilancio 2020, ha attribuito alle autorità fiscali la facoltà di controllare la veridicità delle dichiarazioni fiscali attraverso le informazioni presenti sui social network e le piattaforme *web*.

Con il decreto pubblicato il 13 febbraio 2021, l'esecutivo d'oltralpe ha dettato la disciplina di dettaglio dell'iniziativa, che prevede una fase sperimentale volta all'addestramento degli algoritmi.

“quelle di prevenzione e contrasto all’evasione fiscale”. Tale modifica, pur consentendo all’Agenzia delle entrate di trattare i dati cc.dd. particolari, procedere all’effettuazione di trattamenti automatizzati - inclusa la profilazione - e limitare i diritti interessati, non ha fatto venire meno l’esigenza, precisata dal citato articolo 2-*undecies*, che le limitazioni ai diritti degli interessati siano previste da *“disposizioni di legge o di regolamento che regolano il settore, che devono almeno recare misure dirette a disciplinare gli ambiti di cui all’articolo 23, paragrafo 2, del Regolamento”*. Rispetto a tali profili si rinvia a quanto proposto con l’iniziativa di modifica normativa di cui al paragrafo che precede.

Nello svolgimento delle attività di analisi, non potrebbero in ogni caso essere utilizzati i contenuti degli eventuali commenti, ovvero di qualsiasi altra forma simile di interazione con soggetti terzi, pubblicati nella pagina Internet dell’utente. Inoltre, potrebbero essere dettate tempistiche di cancellazione dei dati raccolti particolarmente stringenti:

- entro sessanta giorni lavorativi dall’acquisizione, i dati che, in base ai criteri di rischio predefiniti, non hanno rilevanza ai fini delle attività di analisi sono cancellati;
- quelli che risultano, invece, rilevanti sono conservati per un periodo massimo di un anno dalla loro acquisizione e, successivamente, vengono cancellati;
- qualora tali dati siano effettivamente utilizzati, anche in combinazione con gli altri dati di cui dispone l’Agenzia delle entrate, per avviare le iniziative volte a stimolare l’adempimento spontaneo o per gli approfondimenti istruttori propedeutici all’attività di controllo, il periodo di conservazione potrebbe essere fissato in 10 anni a decorrere dalla data di acquisizione;
- in caso di avvio di procedimenti contenziosi, i dati dovrebbero essere conservati fino alla definizione dei relativi giudizi.

Al fine di limitare, in termini soggettivi, l’utilizzo dei dati in argomento, potrebbe essere affidato ad uno o più provvedimenti del Direttore dell’Agenzia delle entrate il compito di individuare le articolazioni organizzative che possono impiegarli per lo svolgimento dell’attività di analisi del rischio.

Da ultimo, considerata l’esigenza di garantire la massima efficacia dell’attività di analisi, prima dell’inizio della stessa, si dovrebbe procedere, secondo le modalità che potrebbero essere stabilite da uno o più provvedimenti del Direttore dell’Agenzia delle entrate, all’addestramento e alla programmazione degli algoritmi utilizzando campioni ridotti di contribuenti, già oggetto di attività di controllo. In tale fase, bisognerebbe individuare le soluzioni tecnologiche e metodologiche più adeguate per la raccolta sistematica e massiva, nonché per l’elaborazione automatizzata, delle

informazioni. Le soluzioni scelte dovrebbero essere rappresentate nella valutazione unitaria di impatto sulla protezione dei dati.

4.2.2 Proposte che non dovrebbero essere sottoposte al Garante della *privacy*

a) Comunicazioni c.d. “cambia-verso” - descrizione dell’ipotesi di intervento

I risultati dell’analisi del rischio alimentano due distinti processi: le attività di stimolo della *compliance* e le attività di controllo sostanziale.

In relazione alle prime, risulta opportuno descrivere il ciclo vita delle c.d. “lettere cambia-verso”, che si articola come segue:

- individuazione, grazie alle tecniche di analisi del rischio, delle posizioni che presentano anomalie e creazione di liste selettive;
- ingegnerizzazione delle liste selettive, in collaborazione con il partner tecnologico SOGEI spa;
- invio delle comunicazioni ai contribuenti;
- assistenza ai contribuenti che si rivolgono alle strutture dell’Agenzia per avere chiarimenti, ovvero per presentare la documentazione a supporto dell’insussistenza dell’anomalia;
- verifica, rispetto ai contribuenti che non hanno fornito giustificazioni o che hanno esibito documentazione e addotto argomentazioni non conferenti, dell’avvenuta correzione, tramite l’istituto del ravvedimento operoso, dell’errore segnalato;
- creazione di ulteriori liste selettive composte dai contribuenti nei cui confronti continua a sussistere un rischio fiscale;
- trasmissione delle liste predette agli uffici operativi per l’avvio dell’attività di controllo sostanziale.

Come può evincersi, il processo di gestione delle attività di promozione della *compliance* si presenta particolarmente oneroso per l’Amministrazione fiscale.

D’altro canto, non attivare le attività di controllo verso coloro che, nonostante l’attività di stimolo, continuano a rimanere inadempimenti, può gravemente compromettere l’intero istituto del “cambia-verso”, poiché, mutuando il concetto di “aspettativa razionale”, non accertare una violazione di cui il contribuente è stato reso edotto può portare ad un aumento della propensione all’inadempimento, causata dalla riduzione del rischio percepito.

Nonostante tale consapevolezza, l'aumento esponenziale delle posizioni che vengono individuate come fiscalmente rischiose, che va di pari passo con lo sviluppo di metodologie di analisi del rischio sempre più sofisticate, non si concilia con la capacità operative dell'Agenzia delle entrate che, riferendosi al solo personale addetto alle attività di controllo, deve gestire anche le attività di controllo che esulano dal processo cambia-verso e le iniziative volte a contrastare le frodi fiscali nazionali ed internazionali.

Per superare, almeno in parte, tali criticità, si ravvisa l'opportunità di predisporre una disposizione volta a prevedere che alcune tipologie di comunicazioni "cambia-verso", individuate con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, possano essere titolo idoneo per la riscossione degli importi evasi in caso di inerzia del contribuente a seguito della notifica delle stesse.

La proposta prova a rispondere all'esigenza dell'Agenzia delle entrate di dare seguito alle comunicazioni "cambia-verso", nel caso in cui il contribuente resti inerte, mediante l'emissione di atti impositivi; la ragionevole certezza che l'Agenzia delle entrate, in caso di inerzia del contribuente, proceda ad emettere atti impositivi dovrebbe indurre comportamenti virtuosi, incrementare il ricorso all'istituto del ravvedimento e, di conseguenza, ridurre il *tax gap*.

Al riguardo si osserva che il significativo numero di comunicazioni da inviare nel triennio 2022-2024 non risulta gestibile in sede accertativa, attese le risorse umane e strumentali nella disponibilità dell'Agenzia delle entrate, gli obiettivi istituzionali alla stessa assegnati in sede convenzionale, il ridotto numero di soggetti che, sulla base dell'esperienza pregressa, si presume si ravvedrà o fornirà elementi giustificativi.

Ferma restando la possibilità per il contribuente di ricorrere al ravvedimento (a cui viene aggiunta la possibilità per lo stesso di presentare "memorie difensive" o di produrre elementi informativi all'ufficio), l'intento della norma è quello di rendere più efficace l'attività di recupero delle imposte, tributi, contributi ed importi a seguito di comunicazioni inviate ai contribuenti ai sensi dell'articolo 1, commi 634 e 635, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Nello specifico, la norma intende prevedere la possibilità di individuare, tramite specifico provvedimento del Direttore dell'Agenzia, le tipologie di comunicazioni, elaborate ai sensi del citato articolo 1, commi 634 e 635 della legge n. 190 del 2014, per le quali, in ragione della qualità ed attendibilità degli elementi informativi a disposizione, si possa applica una speciale disciplina che dispone che la comunicazione sia titolo idoneo per il recupero delle somme evase.

Tali comunicazioni si differenziano dalle altre non solo per il procedimento ma soprattutto per il contenuto, che dovrà riportare tutti i dati di un vero e proprio accertamento (imponibile, aliquote,

imposta e interessi, sanzioni e relativa motivazione), in funzione delle diverse scelte offerte al contribuente (ravvedersi, contraddire con l'ufficio, proporre ricorso), dopo la notifica di una comunicazione.

Il contribuente destinatario di tali tipologie di comunicazioni "cambia-verso", potrà effettuare il ravvedimento ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, entro un determinato termine beneficiando della riduzione delle sanzioni in base al tempo trascorso dalla data in cui ha commesso l'errore o l'omissione.

Se il contribuente, invece, entro il medesimo termine, presenterà all'ufficio le proprie osservazioni e la documentazione a giustificazione di tali errori o omissioni, si instaurerà un procedimento di contraddittorio preventivo con lo stesso ufficio, che potrà concludersi con l'archiviazione ovvero con la notificazione, entro gli ordinari termini di decadenza, di un avviso di accertamento parziale, specificamente motivato in relazione ai chiarimenti forniti e ai documenti prodotti dal contribuente nel corso del contraddittorio (avviso di accertamento per il quale si applicherebbe la ordinaria disciplina accertativa, anche con riferimento agli istituti definitivi di cui può beneficiare il contribuente, al contenzioso e alla natura esecutiva).

Diversamente, in assenza di regolarizzazione ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 o di presentazione di elementi informativi e considerazioni, il contribuente potrà presentare ricorso direttamente avverso la comunicazione, che conterrà tutti gli elementi dell'accertamento, entro un termine maggiore di quello previsto per la produzione di documentazione ed elementi informativi e per l'effettuazione del contraddittorio.

Decorso il termine ultimo per presentare ricorso, in ragione della totale inerzia da parte del contribuente (cioè in assenza di pagamento o presentazione di documenti o osservazioni), la proposta normativa dovrebbe prevedere che la comunicazione sia titolo idoneo per la riscossione degli importi evasi.

Le disposizioni introdotte dalla norma in commento, tese a razionalizzare e potenziare l'efficacia dell'attività di controllo a seguito di comunicazioni inviate ai contribuenti dall'Agenzia delle entrate ai sensi dell'articolo 1, commi 634 e 635, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, dovrebbero determinare un presumibile aumento di gettito rispetto alle entrate erariali derivanti dall'attività di controllo che, in assenza della modifica proposta, risulterebbe meno tempestiva ed efficace.

Si rappresenta infine che saranno necessarie rilevanti implementazioni delle procedure informatiche di ausilio all'accertamento, al contenzioso e alla riscossione per la gestione di tutti i procedimenti connessi e conseguenti a tali comunicazioni.

b) Estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica

Nella Relazione del Parlamento viene fortemente raccomandata la “chiusura del perimetro dell'obbligo di fatturazione elettronica estendendolo a tutti i soggetti attualmente esenti”. In particolare, la mancata estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica ai soggetti che hanno aderito al cd. regime forfettario dà luogo a limitazioni nello svolgimento delle attività di analisi del rischio di evasione.

Infatti, tali soggetti hanno raggiunto, nell'anno 2019, una numerosità pari a circa 1,8 milioni e, per l'effetto, la mancanza delle informazioni relative alle operazioni attive dagli stessi effettuate produce un *vulnus* alle esigenze di completezza delle basi dati e limita l'attivazione di iniziative volte a stimolare la *compliance*.

Inoltre, tenuto conto che la generalizzazione, a decorrere dal 1° gennaio 2019, dell'obbligo di utilizzo della fattura elettronica ha portato ad una riduzione del *gap* Iva, rispetto al 2018, di circa 2,4 punti percentuali, corrispondenti ad un recupero in termini pari all'incirca a 3,5 miliardi di euro, l'ampliamento della platea dei soggetti sottoposti a tale adempimento potrebbe risultare in un'ulteriore riduzione di detto *gap*.

Ciò premesso, l'intervento normativo in argomento potrebbe abrogare il sesto periodo del comma 3 dell'articolo 1 del dl.gs. n. 127 del 2015, così da eliminare l'esenzione dall'obbligo di fatturazione elettronica attualmente prevista a favore dei contribuenti in argomento.

Da ultimo, si rileva che l'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica è già stato positivamente valutato dal Governo italiano all'atto della richiesta di proroga, effettuata ai sensi dell'articolo 395 della Direttiva 112/2006/CE, del regime di obbligatorietà dell'e-fattura. Nella decisione di esecuzione del Consiglio del 5 novembre 2021 - recante modifica della decisione di esecuzione (UE) 2018/593 per quanto riguarda la durata e l'ambito di applicazione della deroga agli articoli 218 e 232 della direttiva 2006/112/CE - si legge, infatti che «secondo l'Italia, l'estensione richiesta dell'ambito di applicazione della misura non dovrebbe comportare un onere amministrativo significativo per tali soggetti passivi. Oltre il 10 % dei contribuenti che si avvalgono della franchigia per le **piccole imprese di cui all'articolo 282 della direttiva IVA emettono già le fatture attraverso lo SdI**. L'Agenzia delle entrate ha inoltre messo gratuitamente a disposizione di tutti gli operatori

*IVA diverse soluzioni per preparare e trasferire le fatture elettroniche. Fra queste si annoverano un pacchetto di programmi che possono essere installati su un computer destinati a preparare i documenti di fatturazione elettronica anche in assenza di connessione internet e a trasferirli caricandoli semplicemente nonché un'applicazione che può essere installata su tutti i dispositivi mobili per preparare e trasferire le fatture elettroniche. L'Agenzia delle entrate ha inoltre messo gratuitamente a disposizione un servizio di archiviazione digitale che consente di archiviare i documenti di fatturazione garantendo la conformità con i requisiti di autenticità, integrità e leggibilità dei documenti per 15 anni. Le PMI trarrebbero vantaggio dalla soppressione dei costi di stampa e archiviazione delle fatture, dalla riduzione del rischio di commettere errori nella preparazione delle fatture e dall'accesso a diversi servizi online erogati dall'Agenzia delle entrate, che consentono ai contribuenti di sfruttare i dati di fatturazione per analizzare le prestazioni della loro impresa. Tenuto conto dell'ampio ambito di applicazione della deroga e della sua estensione ai soggetti passivi che si avvalgono della franchigia per le piccole imprese di cui all'articolo 282 della direttiva IVA, è importante garantire il seguito necessario a tale misura, **in particolare il suo impatto sulla lotta contro la frode e l'evasione dell'IVA nonché sui soggetti passivi, con un'attenzione particolare per le PMI.** Qualora desiderasse prorogare la misura di deroga, l'Italia dovrà allegare alla richiesta di proroga una relazione sul funzionamento della misura. Tale relazione dovrebbe contenere la valutazione della misura relativamente alla sua efficacia nella lotta contro la frode e l'evasione dell'IVA nonché nella semplificazione della riscossione dell'imposta. La relazione dovrebbe altresì includere una valutazione della misura con riguardo ai soggetti passivi, in particolare le PMI, illustrando dettagliatamente l'eventuale aumento degli oneri amministrativi e dei costi di conformità.» (enfasi redazionale).*

c) Trasmissione dei dati dei pagamenti elettronici - descrizione dell'ipotesi di intervento normativo

L'attività di analisi del rischio basata sui dati relativi alle commissioni sui pagamenti elettronici comunicate dagli intermediari finanziari potrebbe ricevere ulteriore impulso grazie alla possibilità di utilizzare anche i dati relativi agli importi incassati "elettronicamente" dagli esercenti e certificati tramite i registratori di cassa telematici. In tal modo, infatti, sarebbe possibile prescindere da ricostruzioni di tipo induttivo basate sui tassi delle commissioni, avendo a disposizione i microdati relativi all'ammontare delle singole operazioni.

Per raggiungere tale scopo, la proposta in rubrica si inserisce nell'ambito delle previsioni dell'articolo 22, comma 6, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124. In particolare, tale proposta è

diretta a favorire l'integrazione semplificata tra gli strumenti di pagamento elettronico e gli strumenti che permettono la memorizzazione e la trasmissione telematica dei corrispettivi fiscali. A tal proposito è previsto che gli operatori finanziari (cosiddetti *acquirer*) che gestiscono il flusso informativo dei pagamenti elettronici degli esercenti attività di impresa, arte o professioni, trasmettano all'Agenzia delle entrate, anche tramite PagoPA S.p.a., i dati identificativi degli strumenti di pagamento elettronico messi a disposizione degli esercenti, nonché l'importo complessivo delle transazioni giornaliere effettuate mediante gli stessi strumenti. Tali informazioni vanno a integrare i dati relativi alle commissioni addebitate all'esercente sulle transazioni effettuate tramite strumenti di pagamento elettronici, che gli operatori finanziari citati devono già trasmettere all'Agenzia delle entrate ai sensi del summenzionato articolo 22, comma 5.

4.3: Opzioni ulteriori

È auspicabile intervenire normativamente in favore dell'applicazione di un concetto di "valore normale" in dogana, mutuato dalla valorizzazione delle operazioni c.d. in natura, il che consentirebbe di attingere a presunzioni legali relative utili a contrastare fenomeni di sovra o sotto fatturazione. Non da ultimo, si può ipotizzare un miglioramento delle regole di documentazione, accompagnamento e tracciamento delle merci, con l'uso di tecnologie che consenta di evitare di impattare negativamente sulla prioritaria esigenza di semplificazione.

Appendice 1: L'efficacia degli incentivi ai pagamenti elettronici nell'analisi teorica e nell'esperienza internazionale

Per una (sintetica) panoramica conviene distinguere tra, da un lato, la relazione tra uso del contante ed economia sommersa e, dall'altro lato, efficacia degli incentivi ai pagamenti elettronici.

Sul primo punto si può dire che, nonostante i risultati teorici indichino un nesso tra l'utilizzo del contante e la dimensione dell'economia sommersa e, utilizzino, persino, un metodo di stima dell'economia sommersa basato sulla domanda di contante (*currency demand approach*)²², le evidenze empiriche non sono del tutto conclusive²³.

Sul secondo punto, le politiche di incentivo fiscale devono essere valutate in termini di impatto complessivo sulla finanza pubblica²⁴, sulla base di un'analisi di costi-benefici delle misure fiscali. Le limitate evidenze ad oggi disponibili suggeriscono che diversi fattori condizionali e contestuali devono essere considerati nell'analisi degli effetti degli incentivi sulla *compliance* fiscale²⁵. In particolare, la riduzione dell'evasione fiscale a seguito dell'introduzione di premi monetari per i consumatori può non essere in grado di compensare i costi pubblici del provvedimento (Naritomi 2019). Allo stesso modo, l'adozione di costose strategie di riduzione del contante può non essere giustificata dal punto di vista del welfare, sia in termini di efficienza sia di equità (Chodorow-Reich et al. 2020).

Per comprendere queste criticità, occorre considerare che, pur all'interno di un quadro molto più articolato e complesso sulle determinanti dell'evasione, le motivazioni utilitaristiche continuano ad assumere un ruolo preponderante nel determinare la propensione alla *compliance* dei

²² Tra gli altri cfr.: Slemrod e Yitzhaki (2002), Zizza (2002), Chiarini e Marzano (2004), Schneider e Enste (2013), Ardizzi et al. (2014).

²³ Come rilevato in Gros (2017), l'utilizzo del contante è particolarmente elevato in Germania e Giappone, dove, tuttavia, si osserva una quota relativamente bassa di economia sommersa; altrettanto ambigua risulta la relazione tra le soglie sull'utilizzo del contante e l'evasione fiscale, come nel caso della Germania. Al contrario, alcuni recenti lavori (Marmora e Mason, 2021) stimano gli effetti dell'economia sommersa sull'utilizzo dei pagamenti elettronici e indicano che le sovvenzioni governative alle infrastrutture di pagamento digitale potrebbero essere inefficaci in presenza di elevata economia sommersa. Inoltre, i limitati risultati empirici esistenti che analizzano la relazione tra pagamenti digitali e *compliance* fiscale sono condizionati dall'assenza di dati sull'utilizzo del contante e dalla presenza di una serie di distorsioni ed endogeneità nelle variabili e nelle stime. Anche i risultati econometrici che stimano una **relazione negativa** tra l'evasione IVA e il pagamento con carte di credito e di debito (Immordino e Russo, 2018) devono essere interpretati con cautela ai fini delle implicazioni di *policy*. Tuttavia, Giammatteo et al. (2021) mostrano che, in Italia, l'aumento della soglia di utilizzo del contante, da 1.000 a 3.000 euro nel 2016²³, ha contribuito ad aumentare la quota di economia sommersa di circa mezzo punto percentuale, confermando l'efficacia delle politiche adottate per ridurre il limite all'utilizzo del contante.

²⁴ Cfr.: Lastrapes (2018).

²⁵ Cfr.: Garin et al. (2021).

contribuenti²⁶. Sotto questo profilo, gli incentivi all'utilizzo dei pagamenti elettronici, ovvero i disincentivi all'utilizzo del contante, possono produrre effetti positivi nel ridurre l'economia sommersa e l'evasione fiscale soltanto se sono disegnati in modo da neutralizzare il c.d. "contrasto di interessi" tra venditore e acquirente.

Nell'ambito delle politiche finalizzate a introdurre un contrasto d'interesse tra venditore e acquirente attraverso incentivi mirati ai consumatori, l'efficacia in termini di riduzione dell'evasione con consenso dipende in modo cruciale da due fattori: l'entità del beneficio fiscale rispetto al minor prezzo pagato in caso di evasione; l'entità del valore atteso della sanzione pagata nel caso di controllo fiscale. Rispetto a questi fattori, il *cashback* e la lotteria degli scontrini sono condizioni necessarie ma non sufficienti per ottenere risultati positivi in termini di riduzione dell'evasione con consenso. Più precisamente, se questi provvedimenti incentivano i pagamenti elettronici, senza contemporaneamente aumentare sufficientemente la probabilità percepita di un controllo, rischiano di non avere alcun effetto sull'evasione, e di trasformare l'evasione con consenso in evasione senza consenso.

Se, infatti, a fronte di un incentivo per il consumatore (attraverso il *cashback* e/o la lotteria degli scontrini) avviene il passaggio da pagamento in contanti a pagamento elettronico, ma la probabilità percepita di un controllo non aumenta, la convenienza ad evadere per il venditore resta immutata. Conseguentemente, il venditore può richiedere un prezzo comprensivo di IVA e accettare il pagamento elettronico, ma poi non dichiarare la transazione né ai fini IVA e neppure ai fini delle imposte dirette. Non vi è alcun guadagno per l'erario: l'evasione rimane uguale a prima, ma va ad esclusivo beneficio del venditore finale. Si noti che, in questo caso si verificano nello stesso momento sia l'aumento dei pagamenti elettronici, eventualmente anche più concentrato nei settori a maggiore evasione rispetto agli altri settori, sia la costanza dell'evasione. Di per sé l'aumento dei pagamenti elettronici, eventualmente anche più concentrato nei settori a maggiore propensione evasiva, non è condizione sufficiente a contrastare l'evasione.

L'equilibrio economico a prova di collusione (*collusion-proof equilibrium*) richiede quindi una percentuale di detrazione/deduzione/rimborso delle spese sufficientemente elevata da disincentivare il fenomeno dell'evasione fiscale e generare un'emersione di gettito fiscale (per contenere il costo dell'agevolazione, percentuali più basse sarebbero coerenti solo se si potessero assumere parametri molto elevati della probabilità di accertare l'evasione e/o dell'entità della sanzione commisurata al

²⁶ Cfr. Slemrod (2019).

gettito evaso). La perdita di gettito derivante dai rimborsi o detrazioni d'imposta risulta generalmente superiore al beneficio risultante dall'emersione della base imponibile.

Consideriamo ora nello specifico gli incentivi consistenti nelle lotterie e nel cash-back.

Per quanto concerne le misure di incentivo ai pagamenti elettronici per mezzo di lotterie, i risultati sono molto contrastanti e dipendono dalle esperienze dei vari Paesi. Per esempio, Bazart e Pickhardt (2011) mostrano che i premi - sotto forma di vincite a lotterie individuale – possono influenzare i comportamenti di evasione fiscale e indurre più elevati tassi di *tax compliance*. Per contro, i risultati di Fochmann e Kroll (2016) indicano un effetto nel complesso negativo dei premi sulla *tax compliance*: i premi influenzano le decisioni dei contribuenti in termini di adempimenti fiscali in modo asimmetrico (non hanno alcun effetto su chi vince i premi o un effetto negativo per chi non li vince). L'implicazione di *policy* è quella di scoraggiare l'utilizzo delle lotterie per contrastare l'evasione fiscale. Anche Kastlunger et al. (2011) mostrano che, nel complesso, la *tax compliance* non è influenzata da premi e ricompense. Giannini et al. (2020) hanno anche evidenziato come le esperienze di alcune lotterie (Taiwan, Cina, Malta, Portogallo) siano risultate più "fortunate" di altre (Slovacchia, Brasile, Argentina)²⁷.

²⁷ Anche l'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha sintetizzato in modo efficace le esperienze negli altri Paesi. In particolare, tra i primi esempi di lotteria degli scontrini va menzionato il "Lottery Receipt Experiment", introdotto in via sperimentale nel 1998 nella città di Haikou, e progressivamente esteso ad altre province fino a includere le aree metropolitane di Pechino e Shanghai. La lotteria trasforma gli scontrini emessi da un particolare dispositivo, che associa a ognuno di essi un numero identificativo univoco, in biglietti gratta e vinci con vincite istantanee in denaro corrisposte direttamente dall'esercente. Utilizzando un panel per il periodo dal 1998 al 2003 per un totale di 37 distretti in Beijing e Tianjin e applicando la metodologia dell'esperimento naturale, Wan (2010) ha stimato un aumento di gettito dell'imposta sulle vendite del 17 per cento nelle aree interessate dalla sperimentazione. Inoltre, rispetto alle zone limitrofe che non partecipavano al programma, ha stimato tassi di crescita del gettito dell'imposta sulle vendite e del gettito complessivo superiori, rispettivamente, del 21,5 e di circa il 10 per cento.

In secondo luogo, nella letteratura economica si è studiato il caso del Brasile, dove è stato introdotto nel 2007 nello stato di San Paolo un programma ("Nota Fiscal Paulista") che prevede incentivi monetari nella forma di detrazioni fiscali per chi paga con mezzi di pagamento elettronici e una lotteria degli scontrini. Naritomi (2019) ha stimato – con riferimento ai quattro anni successivi all'implementazione della "Nota Fiscal Paulista" e quindi non solo della lotteria – un aumento del fatturato degli esercenti del 21 per cento e un incremento del gettito – al netto dei vantaggi fiscali riconosciuti dal programma e del montepremi allocato – del 9 per cento.

Un altro studio da segnalare è quello relativo ai casi di Malta, che prevede estrazioni mensili e premi in denaro pari a 100 volte il valore dello scontrino, e della Slovacchia, dove la lotteria degli scontrini è stata introdotta dal 2013 con premi in denaro e in autovetture. Lo studio di Fooker et al. (2014) rileva che, sia nel caso di Malta che della Slovacchia, a seguito dell'introduzione della lotteria degli scontrini vi è stato un numero crescente di ricevute presentate per la lotteria tra il 2007 e il 2013 e un rilevante aumento di vendite nei settori della piccola distribuzione, dove generalmente è più probabile l'evasione. È necessario, tuttavia, considerare che l'incremento di gettito riconducibile alla lotteria è stato modesto in quanto solo una piccola percentuale degli scontrini oggetto di lotteria proveniva da attività appartenenti a settori ad alto rischio di evasione.

Infine, in Portogallo nel 2014 la lotteria degli scontrini ("Fatura da Sorte") è stata introdotta con riferimento a determinati settori ad alta intensità di evasione. Wilks et al. (2019) mostrano che la lotteria sarebbe meno efficace nel ridurre l'evasione rispetto ad altri meccanismi quali i rimborsi o le detrazioni e deduzioni di imposta legate all'emissione dello scontrino. Quello che spinge i contribuenti ad agire "da controllori" e a richiedere la ricevuta sarebbero più i vantaggi fiscali o altre ragioni legate alla gestione delle imposte e alla qualità dei servizi pubblici che i premi della lotteria. Cfr.:

Per quanto riguarda gli incentivi previsti nel “Progetto Cashback”, non si ravvisano altri esempi di programmi simili introdotti in altri Paesi.

Va preliminarmente ricordato che tali incentivi non sono stati introdotti con l’obiettivo della riduzione dell’evasione fiscale e, quindi, non risultano né mirati ai settori ad alta evasione né di entità sufficiente a rimuovere il beneficio utilitaristico dell’evasione fiscale secondo lo schema tradizionale.

Inoltre, va sottolineato che nell’attuale assetto istituzionale e normativo, il *cashback* o la lotteria degli scontrini non sono strumenti idonei ad aumentare la probabilità percepita di un controllo. Al momento, infatti, non vi è alcuna utilizzabilità massiva dei dati dei pagamenti elettronici da parte dell’Amministrazione finanziaria, tenuto conto che i pagamenti non sono automaticamente comunicati all’Amministrazione finanziaria.

A tal proposito, rileva anche la stretta connessione tra la norma che ha introdotto l’invio telematico dei corrispettivi per le transazioni B2C²⁸ e le forme di incentivo ai pagamenti elettronici. A tale scopo, la soluzione migliore potrebbe essere quella di trasformare i POS in veri e propri sostituti dei registratori telematici di cassa; in questo modo, gli incentivi ai pagamenti elettronici potrebbero rappresentare un importante strumento di contrasto sia all’evasione con consenso sia all’evasione senza consenso.

L’Amministrazione finanziaria ha invece accesso ad alcuni dati estratti dall’“Anagrafe dei rapporti finanziari” (d’ora in avanti ADRF), e, in particolare, ai saldi, iniziale e finale, e alla giacenza media dei flussi sui rapporti finanziari a cui si appoggiano gli strumenti di pagamento elettronico. Fino ad oggi, però, l’ADRF viene utilizzata ai fini di un riscontro sui soli contribuenti sottoposti a controllo e non per selezionare i contribuenti da controllare. L’eventuale percezione di una maggior controllabilità, e quindi l’eventuale aumento del valore della sanzione attesa da parte del venditore finale con conseguente riduzione del margine di contrattazione dell’evasione tra le parti e dell’evasione, non può essere un effetto permanente (qualora si fosse effettivamente manifestato a seguito dell’incremento dei pagamenti elettronici).

Per questa ragione, appare necessaria l’adozione di misure necessarie a rendere permanente tale percezione, in modo da trasformare la potenzialità di maggior tracciabilità, dovuta alla trasformazione

UPB, “Rapporto sulla politica di bilancio 2021”, pp. 142-145, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/12/Rapporto_pol_2021-per-sito.pdf

²⁸ L’invio telematico dei corrispettivi dovrebbe rappresentare per le transazioni B2C quello che la fatturazione elettronica obbligatoria rappresenta per le transazioni B2B, ovvero la garanzia della tempestività, tracciabilità e capillarità del flusso di informazioni riguardanti fatture, ricevute e scontrini all’Amministrazione finanziaria.

dei pagamenti da contanti ad elettronici, in effettiva minore convenienza dell'evasione per gli operatori economici.

Appendice 2: La stima dell'“effetto cashback” nei settori ad alta evasione

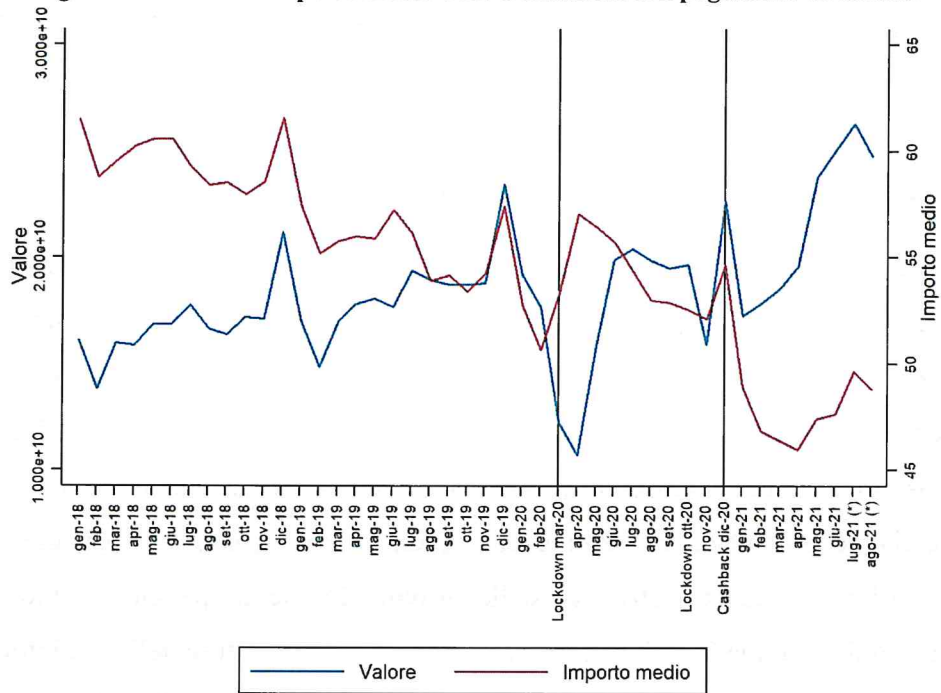
I dati mensili sulle transazioni con pagamenti elettronici presso POS fisici, con carte di debito, credito e prepagate, disaggregati per settore merceologico, provengono dalla Banca d'Italia e riguardano il periodo temporale che va da febbraio 2020 fino ad agosto 2021²⁹. In particolare, i dati trasmessi trimestralmente dagli intermediari relativi ai pagamenti presso POS fisici sono integrati con i dati ad alta frequenza forniti dai sistemi di compensazione (Bicomp e Nexi); i dati riferiti alle categorie merceologiche sono, quindi, stimati sulla base di un campione rappresentativo tratto dai sistemi di *processing* delle carte.

La Figura A1 mostra, infatti, che il trend delle transazioni con pagamenti elettronici risulta crescente nell'arco temporale considerato. Si registrano due picchi negativi nei due periodi di *lockdown*, febbraio e novembre 2020, e diversi picchi positivi, in corrispondenza del periodo di Natale (compreso l'“Extra *Cashback* di Natale”) e del periodo estivo 2021. Nell'arco temporale considerato, il valore delle transazioni raggiunge un livello massimo pari a circa 25 miliardi di euro nel giugno 2021. Si osserva, invece, un trend decrescente dell'importo medio delle transazioni che registra un forte aumento nel periodo di *lockdown* e si riduce notevolmente a seguito dell'introduzione del *cashback*. In particolare, il valore delle transazioni aumenta dai 16,5 miliardi di euro mensili riferiti alla media del primo semestre del 2018 e del 2019 agli oltre 20,3 miliardi di euro del primo semestre 2021.

La Figura A2 mostra nel 2020 un picco negativo nel volume delle transazioni in corrispondenza del primo e del secondo *lockdown* e un picco positivo, cui segue un trend crescente, a seguito dell'avvio del programma *cashback*. In generale, rispetto al primo semestre 2019, in cui si registrano circa 300 milioni di transazioni mensili, nell'analogo periodo del 2021 le transazioni mensili arrivano a circa 430 milioni. L'effetto combinato dell'aumento del valore e del numero di transazioni si traduce, tuttavia, in un decremento nel tempo del valore medio che passa da 56 euro nel primo semestre del 2019 a circa 47 euro nel primo semestre del 2021.

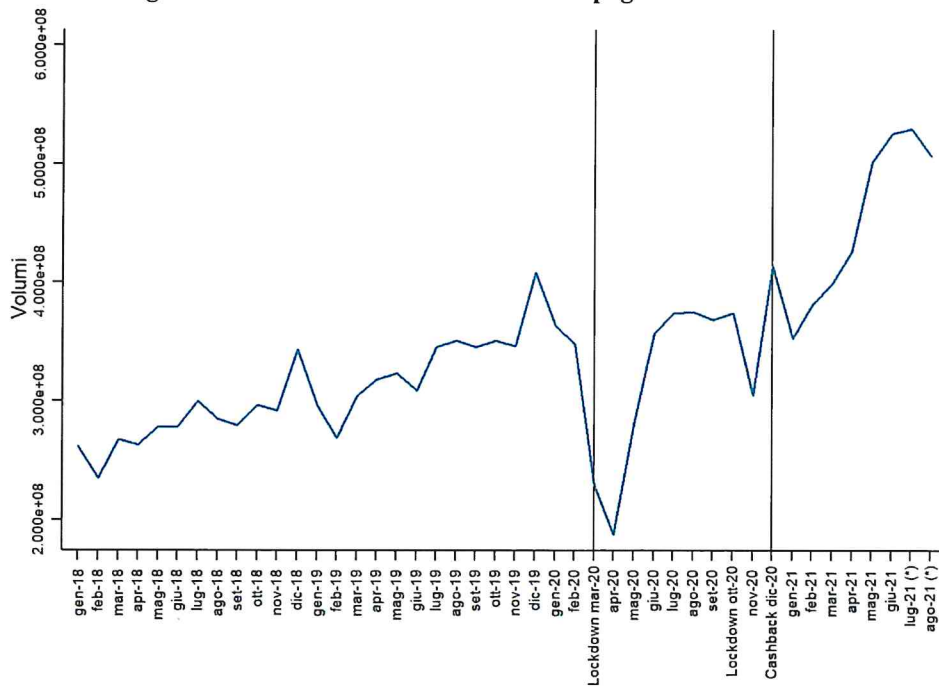
²⁹ I dati relativi ai mesi di luglio e agosto 2021 sono provvisori e stimati.

Figura A1: Valore e importo medio delle transazioni con pagamenti elettronici



Fonte: Elaborazione Dipartimento delle finanze su dati Banca d'Italia. Note: valore delle transazioni (asse sinistro) e importo medio (asse destro). Sull'asse sinistro i valori prima del punto indicano le decine di miliardi di valore.

Figura A2: Numero delle transazioni con pagamenti elettronici

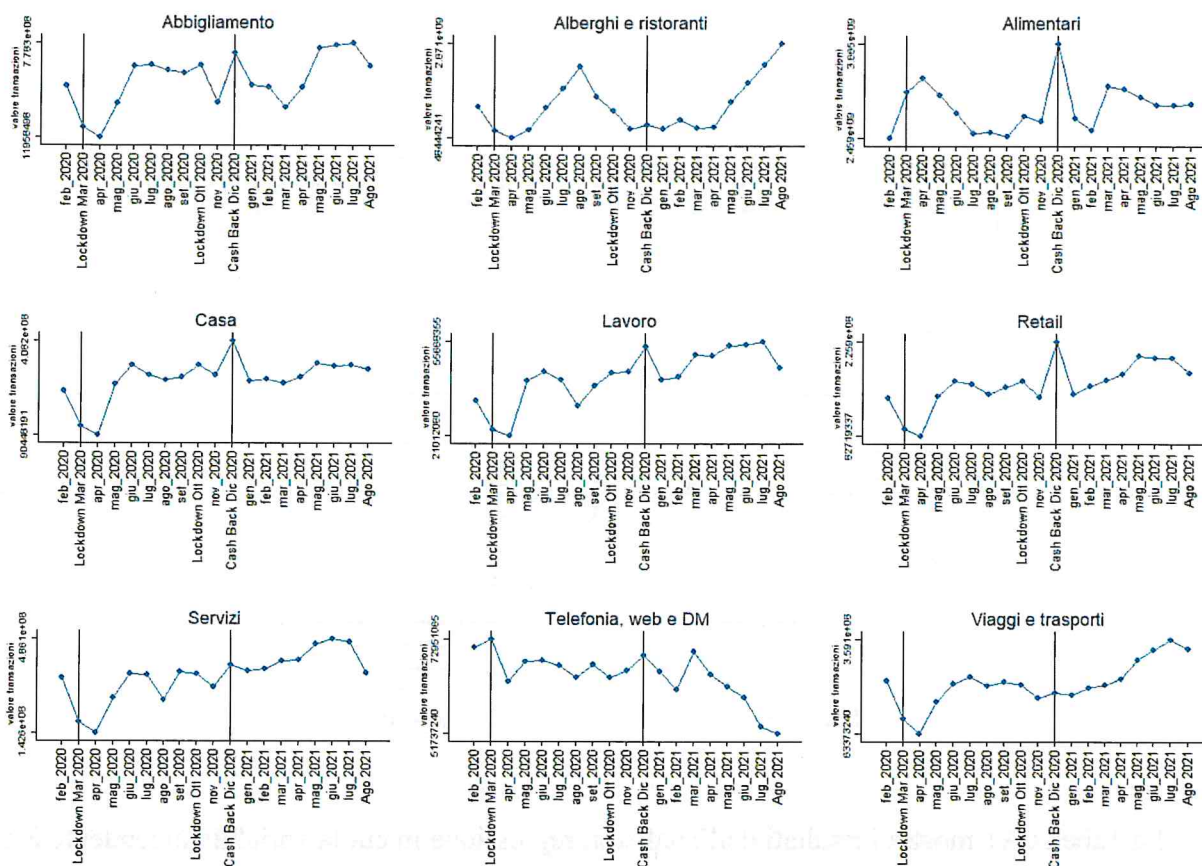


Fonte: Elaborazione Dipartimento delle finanze su dati Banca d'Italia. Note: in ordinata i valori prima del punto sono centinaia di milioni di transazioni.

Tali risultati sono in linea con quelli degli studi citati nel Paragrafo 2 che mostrano un aumento del valore medio delle transazioni dovuto ad una maggiore concentrazione degli acquisti durante il periodo di maggiori restrizioni dovute al COVID-19; al tempo stesso, la riduzione dell'importo medio risulta coerente con il meccanismo di funzionamento del *cashback*, per cui al fine di raggiungere il numero di transazioni necessarie all'ottenimento del rimborso è risultato maggiore il ricorso al pagamento presso POS fisici anche per transazioni di piccolo importo.

A livello settoriale si dispone, come precedentemente richiamato, di dati mensili, a partire da febbraio 2020, sul valore monetario delle operazioni di pagamento, ma non sul numero di transazioni. In particolare, sono classificate 55 categorie merceologiche ripartite in nove macro categorie: abbigliamento, alberghi e ristoranti, alimentari, casa, lavoro, retail, servizi, telefonia/web e DM, viaggi e trasporti. L'andamento delle transazioni elettroniche mensili nelle nove macro-categorie considerate risulta omogeneo e coerente con le dinamiche economiche dovute alla stagionalità, nonché con l'impatto delle restrizioni delle attività dovute al peggioramento della situazione pandemica. L'unica anomalia può essere riscontrata nel macro-settore della "Telefonia, Web e DM", che subisce una drastica riduzione delle transazioni a partire dal mese di aprile 2021.

Figura A3: Andamento temporale del valore delle transazioni per macro-settore

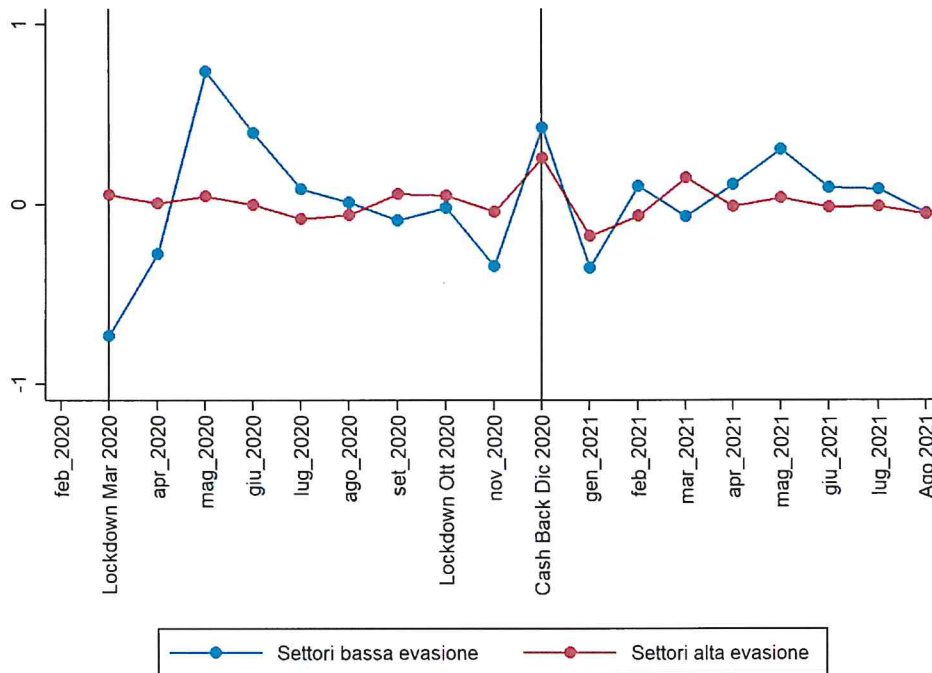


Fonte: Elaborazione Dipartimento delle finanze su dati Banca d'Italia

Sulla base di stime della propensione all'evasione di ciascun settore, per esempio la minore propensione ad evadere nella grande distribuzione organizzata alimentare e non, nonché dei dati forniti dall'Agenzia delle entrate sull'intensità dell'evasione IRAP a livello di settore ATECO, è possibile ripartire le 55 categorie merceologiche in due gruppi: un gruppo di categorie merceologiche in cui si registra, o si presume debba registrarsi, una bassa propensione all'evasione, in cui vi rientrano la "Distribuzione moderna", la "Grande distribuzione non alimentare", gli "Enti pubblici", i "Pedaggi", le "Assicurazioni e finanziarie", i "Carburanti e stazioni di servizio" e le "Linee Aeree"; un secondo gruppo residuale dove dovrebbe osservarsi una propensione all'evasione più elevata.

La Figura A4 non sembra evidenziare una differenza nei tassi di crescita delle transazioni elettroniche tra settori ad alta o bassa evasione. Tuttavia, per analizzare nel dettaglio l'impatto del "Progetto Cashback" sulla variazione delle transazioni con pagamenti elettronici distinguendo tra settori a bassa o alta evasione, si riportano di seguito i risultati di una stima econometrica da interpretare con la necessaria cautela dovuta alla scarsità dei dati disponibili.

Figura A4: Tasso di crescita delle transazioni elettroniche per settore a bassa o alta evasione



Fonte: Elaborazione Dipartimento delle finanze su dati Banca d'Italia

La Tabella A1 mostra i risultati dell'analisi di regressione in cui la variabile dipendente è data dal logaritmo del valore delle transazioni con pagamenti elettronici e le principali variabili d'interesse sono: la variabile "cashback", ovvero il numero delle transazioni gestite per il *cashback*³⁰, e la variabile *dummy* "settori evasione", pari a uno per il gruppo con più elevata propensione all'evasione. Nelle colonne (5) e (6) si considera la *dummy* "cashback", pari a uno nel periodo che va da dicembre 2020 a giugno 2021. L'interazione tra la variabile "cashback" e la variabile "settori evasione" cattura l'impatto del *cashback* sull'andamento delle transazioni con pagamenti elettronici dei settori ad alta evasione rispetto ai settori a bassa evasione.

La tipologie delle variabili di controllo utilizzate è duplice: una prima tipologia cerca di cogliere l'effetto pandemico ed è rappresentata dal numero dei deceduti per Covid-19, fonte Istat, e dalla *dummy* "lockdown" pari a uno nel periodo febbraio-aprile 2020; la seconda tipologia cerca di cogliere gli effetti economici di stagionalità e congiunturali, ovvero la *dummy* per ciascun trimestre dell'anno e l'andamento della fatturazione elettronica (numero delle fatture o valore dell'imponibile, fonte Sogei).

³⁰ Fonte: dati App IO. <https://io.italia.it/cashback/dashboard/>.

Le colonne (1) e (2) riportano i risultati della stima POLS; le colonne (3) – (6) i risultati delle stime panel a effetti fissi. I risultati mostrano che il *cashback* ha contribuito ad aumentare del 2,5 per cento il valore delle transazioni con pagamenti elettronici. Tuttavia, non si riscontra una significativa differenza tra settori ad alta o bassa evasione. Questi risultati sono robusti anche modificando parzialmente il gruppo del settore ad elevata evasione³¹. Si conferma, infine, che il *lockdown* ha contribuito a ridurre il valore delle transazioni con pagamenti elettronici presso POS fisici a favore delle transazioni *online*.

Anche considerando la *dummy* “*cashback*” nelle colonne (5) e (6), non si osserva una significatività per i settori ad alta evasione, ma l’impatto del *cashback* potrebbe essere sopravvalutato in quanto potrebbe catturare parte degli effetti congiunturali. In ogni caso, anche sostituendo il numero delle fatture elettroniche con la base imponibile della fatturazione elettronica, come riportato nelle colonne (4) e (6), rimane sempre presente un effetto positivo e significativo della variabile utilizzata come *proxy* dell’andamento generale dell’economia.

³¹ In particolare, l’inclusione del settore “Vendita e servizi veicoli” non muta i risultati ottenuti. Invece, l’inclusione della categoria “Prodotti per negozi e uffici”, che può essere associata alle transazioni B2B piuttosto che B2C, implica un leggero incremento dell’effetto del *cashback* sulle transazioni con pagamenti elettronici, senza modificare la non significatività per i settori ad alta evasione.

Tabella A1: Effetto del *cashback* sulle transazioni con pagamenti elettronici

	(1) POLS baseline	(2) POLS	(3) FE1	(4) FE2	(5) FE3	(6) FE4
N. trans. Cashback	0.016*** (0.002)	0.025*** (0.003)	0.025*** (0.003)	0.024*** (0.003)		
N. trans. cashback*settori evasion		-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)		
<i>Dummy</i> cashback					0.418*** (0.061)	0.378*** (0.060)
<i>Dummy</i> cashback *settori evasione					0.038 (0.071)	0.038 (0.071)
Settori evasione		-0.917 (0.910)				
Deceduti COVID-19		-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)
Lockdown		-0.292*** (0.034)	-0.292*** (0.034)	-0.278*** (0.033)	-0.293*** (0.034)	-0.277*** (0.033)
Trimestre 1		-0.166*** (0.036)	-0.166*** (0.036)	-0.200*** (0.039)	-0.162*** (0.036)	-0.201*** (0.040)
Trimestre 2		-0.180*** (0.048)	-0.180*** (0.048)	-0.200*** (0.052)	-0.174*** (0.051)	-0.202*** (0.056)
Trimestre 3		-0.002 (0.041)	-0.002 (0.041)	-0.046 (0.050)	-0.000 (0.043)	-0.046 (0.052)
Numero fatture elettroniche mensili		1.177*** (0.145)	1.177*** (0.145)		1.180*** (0.144)	
Log(imponibile fatturazione elettronica mensile)				0.816*** (0.077)		0.812*** (0.080)
Costante	18.109*** (0.238)	-3.024 (2.837)	-3.807 (2.724)	-2.779 (2.012)	-3.855 (2.721)	-2.689 (2.102)
Osservazioni	1,045	1,045	1,045	1,045	1,045	1,045
R-quadro	0.006	0.077	0.455	0.458	0.455	0.459
Numero di id			55	55	55	55
T			19	19	19	19
R2w			0.455	0.458	0.455	0.459
R2b			0.0320	0.0320	0.0320	0.0320
R2o			0.0491	0.0501	0.0480	0.0484
Corr			0.000569	0.00207	-0.00212	-0.00211

Standard errors robusti in parentesi

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

In conclusione, sulla base di stime preliminari e limitate dalla scarsità dei dati disponibili, si può affermare che il “Progetto Cashback” ha contribuito a stimolare i pagamenti elettronici e a rafforzare la digitalizzazione del Paese, ma non sembra aver conseguito effetti significativamente differenti per i settori a più elevata propensione all’evasione fiscale.

Alla sospensione del *cashback* ha fatto seguito, nei mesi di luglio e agosto, una riduzione del valore e del numero delle transazioni con moneta elettronica. Tuttavia, oltre a ricordare che per questi mesi i dati sono provvisori e stimati, va sottolineato che questo trend negativo non riguarda tutti i settori. In particolare, per alberghi e ristoranti, settore peraltro caratterizzato da elevata evasione fiscale in Italia, si registra un trend positivo e crescente, con un aumento del valore delle transazioni del 31,6% nel mese di luglio e del 27,5% nel mese di agosto.

Appendice 3: Approcci e metodi dell'analisi del rischio

Una gestione virtuosa del rischio di non conformità contribuisce a raggiungere i seguenti fondamentali obiettivi:

- ottenere un equo trattamento dei contribuenti;
- concentrare le risorse dedicate ai controlli sui contribuenti che presentano un maggior rischio di *non-compliance*;
- ottimizzare l'uso di risorse umane, finanziarie e tecnologiche;
- adattare le risorse disponibili ai nuovi livelli di rischio ed ai mutamenti dello scenario normativo e fattuale di riferimento;
- raggiungere un più elevato livello di credibilità dell'azione amministrativa;
- aumentare il livello di *compliance* spontanea dei contribuenti.

È importante sottolineare come l'esito del processo non riguardi soltanto il recupero dell'evasione e l'applicazione delle sanzioni, bensì l'innalzamento complessivo del livello di *compliance*. Per ottenere questo risultato l'Amministrazione fiscale si impegna ad un approccio cooperativo e olistico (si pensi negli ultimi anni alle misure introdotte in materia di dichiarazione precompilata, cassetto fiscale, semplificazione degli adempimenti, fatturazione elettronica e alle raccomandazioni in tema di rapporto con il contribuente).

Coerentemente, anche la valutazione dei risultati dell'azione amministrativa è, da un lato, tesa alla misurazione di specifici *output*, *in primis* il numero e la qualità dei controlli, quali indicatori di produttività ed efficienza, dall'altro, attenta alla misurazione dell'*outcome*, cioè degli effetti a medio-lungo termine sul livello di *compliance*, come indicatore di efficacia.

In tale contesto, un ruolo fondamentale viene assunto dalla valutazione preventiva dei punti di forza e di debolezza delle disposizioni tributarie di recente emanazione poiché, come avviene in tutti gli ordinamenti di *civil law*, ogni norma può essere considerata la sintesi di due opposte esigenze:

- garantire il rispetto del principio generale della “certezza del diritto” e, quindi, descrivere la fattispecie astratta in modo da circoscrivere con esattezza le fattispecie concrete che in essa andranno sussunte;
- utilizzare un *wording* abbastanza elastico, così da consentire alla norma di adattarsi, in via interpretativa, all’evolversi del contesto giuridico e socio-economico di riferimento, evitando, al contempo, la formazione di vuoti regolatori.

Questa operazione di bilanciamento, che veda come assoluta protagonista la prefata esigenza di assicurare la “certezza del diritto”, può prestare il fianco a schemi pianificatori che, sfruttando la rigidità testuale delle leggi, riescono a conseguire vantaggi tributari non previsti, e non voluti, dal legislatore.

La problematica brevemente tratteggiata diviene ancora più complessa quando oggetto di “sfruttamento” non è la singola disposizione dell’ordinamento nazionale ma l’asimmetria sussistente nelle disposizioni degli ordinamenti giuridici appartenenti a Stati diversi, così come tipicamente avviene nelle pianificazioni fiscali basate sull’uso di strumenti finanziari, strutture ed operazioni ibride.

Oltre ai presidi posti dal legislatore, consistenti principalmente nelle norme antiabuso generali (GAAR) e speciali (SAAR), un ulteriore strumento di tutela può essere rappresentato dall’analisi del rischio “preventiva”, volta ad individuare, dapprima, quali potrebbero essere le condotte idonee a trarre vantaggi indebiti dall’ordinamento tributario, dappoi, i contribuenti che le hanno effettivamente poste in essere.

Nell’ambito del processo di analisi del rischio è possibile, come si dirà meglio nel prosieguo, enucleare due macro-categorie:

- **analisi del rischio di tipo deterministico:** insieme dei modelli e delle tecniche di analisi basati sul raffronto e sull’elaborazione di dati, riferiti ad uno o più contribuenti ovvero ad uno o più periodi di imposta, volti a verificare, tramite criteri selettivi fondati su relazioni non probabilistiche, l’avveramento di un rischio fiscale, in tutto o in parte definibile prima dell’avvio dell’analisi;
- **analisi del rischio di tipo probabilistico:** insieme dei modelli e delle tecniche di analisi che, sfruttando soluzioni di intelligenza artificiale ovvero di statistica inferenziale,

consentono di isolare dei rischi fiscali, anche non noti a priori, che, una volta individuati, possono essere utilizzati per l'elaborazione di autonomi criteri selettivi, ovvero permettono di attribuire una determinata probabilità di accadimento ad un rischio fiscale noto.

La solidità delle definizioni teoriche, purtroppo, non si accompagna ad un quadro giuridico altrettanto strutturato.

Infatti, sarebbe necessario procedere al riordino e al "potenziamento" delle disposizioni, attualmente contenute in una pluralità di fonti, talvolta anche risalenti, che disciplinano, in maniera non sempre coordinata, le attività di analisi del rischio nel settore fiscale, al fine di pervenire ad un quadro normativo coerente ed unitario, che consenta azioni mirate ed efficaci, tramite una visione sui dati completa e dettagliata, senza pregiudicare le garanzie dei contribuenti.

In particolare, bisognerebbe fornire idonea copertura normativa alle definizioni, sopra succintamente illustrate, finalizzate a perimetrare in maniera esaustiva il processo di analisi del rischio, chiarendo, in particolare, quali sono le fasi in cui si esso si articola e legittimando, in maniera espressa, l'utilizzo delle tecniche probabilistiche.

In ultimo, si potrebbero adeguatamente valorizzare le modifiche apportate, ad opera dell'articolo 1, comma 681, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, all'articolo 2-*undecies* del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, che consente l'introduzione di precise e puntuali limitazioni dei diritti degli interessati, così da tutelare il perseguimento dell'obiettivo di rilevante interesse pubblico generale consistente nel contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

L'utilizzo, nel processo che porta all'individuazione dei contribuenti a maggiore rischio di evasione/elusione, dei modelli basati su tecniche di analisi deterministica è reso possibile dalla delineazione di una (o più) relazione non probabilistica tra grandezze fiscali, economiche e finanziarie. Tali relazioni sono identificabili e quantificabili sulla base delle informazioni disponibili.

Ad esempio, una relazione di tal fatta sussiste:

- in ottica monosoggettiva, tra gli importi riepilogati nelle fatture emesse ed il volume di affari dichiarato dal contribuente (supponendo che l'operatore non effettui operazioni esentate dall'obbligo di emissione della fattura); ovvero tra i corrispettivi contrattuali incassati e le operazioni rilevanti ai fini Iva che, essendosi verificato il momento impositivo, devono essere oggetto di certificazione e dichiarazione;
- in ottica plurisoggettiva, tra gli importi riepilogati nelle fatture emesse dai fornitori e l'importo totale indicato, ai fini del calcolo dell'imposta portata in detrazione, dal cliente nella propria dichiarazione Iva; ovvero, in caso di applicazione del regime c.d. di *cash accounting*, tra detto importo totale e gli acquisiti per i quali il corrispettivo contrattuale è stato pagato.

Nella generalità dei casi, l'analisi deterministica si fonda sulla presenza di un conflitto di interessi tra gli operatori che sono tenuti a comunicare all'amministrazione il medesimo dato, come tipicamente accade per i proventi che sono soggetti a ritenuta a titolo di acconto:

- il sostituto di imposta, essendo obbligato ad effettuare una ritenuta che decurta dal compenso dovuto al sostituto, non ha interesse a comunicare un dato diverso da quello reale;
- il percipiente, dovendo sottoporre ad imposizione il compenso che gli viene corrisposto dal sostituto, potrebbe essere “tentato” di dichiarare un importo inferiore a quello reale;
- l'amministrazione, confrontando il dato comunicato dal sostituto con quello dichiarato dal contribuente, può riscontrare la presenza di anomalie.

Nel caso delle operazioni che intercorrono tra operatori economici e consumatori finali, in assenza di informazioni comunicate da un soggetto terzo rispetto al rapporto commerciale, il riscontro di coerenza può riguardare esclusivamente i dati comunicati dall'operatore economico che, raramente, cade in contraddizione.

La regola appena enunciata, ovviamente, soffre alcune eccezioni, come avviene in relazione ai lavori edili e di risparmio energetico che, come noto, prevedono, all'atto del pagamento del corrispettivo, l'intervento di un operatore finanziario che opera una ritenuta a titolo di acconto. Sfruttando tale informazione, nel corso del 2021 l'Agenzia delle entrate ha individuato oltre 2 miliardi di base imponibile sottratta ad imposizioni.

Per sopperire alla carenza informativa ora rappresentata, un ruolo fondamentale viene assunto:

- dall'archivio dei rapporti finanziari che, come vedremo al paragrafo successivo, permette, grazie al noto modello economico “reddito-consumo-investimenti-risparmio” di ricostruire, in via unilaterale, la capacità contributiva del singolo operatore economico;
- dai cc.dd. “dati fattura integrati” che, come si dirà meglio infra, consentono, con particolare riguardo al ciclo degli acquisti, di verificare la congruità e delle operazioni attive dichiarate dagli operatori presenti nel settore del commercio al dettaglio;
- dalle tecniche di *data scraping*, cui sarà dedicato un apposito paragrafo, che consentono di ricostruire il giro di affari di un'impresa avvalendosi dei dati presenti sul *web*, riuscendo ad individuare i casi di evasione totale dell'imposta e inadempimento generalizzato degli obblighi tributari.

Nel contesto delle azioni di contrasto all'evasione basate sul pieno sfruttamento del vasto patrimonio informativo dell'Agenzia delle entrate, si collocano le attività di progettazione e sviluppo di procedure probabilistiche per l'individuazione di aree di "rischio fiscale".

L'approccio probabilistico all'analisi del rischio affianca, integrandolo, quello più tradizionale basato su percorsi di tipo deterministico.

A livello concettuale, nell'ambito delle procedure di analisi del rischio basate su metodologie di tipo statistico inferenziale, possono essere identificate due fasi:

- assegnazione di un valore di probabilità ad un evento che comporta la violazione di una norma tributaria o comunque una irregolarità di interesse dal punto di vista fiscale;
- valutazione di impatto, in termini quantitativi, del comportamento illecito di cui al punto precedente.

Le due fasi, distinte sul piano logico, possono essere separate o no a livello procedurale, in funzione della specifica tecnica inferenziale impiegata. In ogni caso, l'integrazione delle predette fasi consente di esprimere in termini formali l'idea di rischio fiscale, attraverso il concetto di "valore atteso" di una opportuna variabile aleatoria. Quest'ultima è tipicamente associata ad una perdita di gettito (ad esempio un reddito non dichiarato o dichiarato solo parzialmente, o un credito non spettante), o a un ammontare potenzialmente "recuperabile" attraverso azioni di controllo (attività istruttoria e riscossione della pretesa erariale).

L'approccio probabilistico estende quello deterministico ponendo all'attenzione delle strutture di controllo anche situazioni che, benché non associabili "con certezza" a violazioni o irregolarità, potrebbero essere meritevoli di approfondimenti istruttori, in quanto indicative di potenziali comportamenti fiscalmente illeciti.

Tra i fenomeni di maggiore interesse in questo contesto va certamente annoverato quello della sotto-fatturazione o mancata emissione di corrispettivi a fronte di operazioni imponibili. Tale fattispecie evasiva potrebbe non appalesarsi con certezza attraverso l'applicazione di criteri deterministici, ma potrebbe, tuttavia, emergere da un'analisi di tipo statistico-inferenziale. In particolare, sotto-fatturazione e/o sotto-dichiarazione potrebbero determinare profili anomali, in termini di variabili anagrafiche, reddituali, patrimoniali, ecc., di taluni soggetti appartenenti alle platee analizzate. In questo ambito è particolarmente utile l'adozione di un approccio non supervisionato all'interno del quale utilizzare moderne tecniche di individuazione degli *outlier*.

D'altra parte, la disponibilità dei dati degli audit effettuati dall'amministrazione finanziaria, o da altri organi di controllo, rende possibile addestrare algoritmi di analisi predittiva che, sulla base

delle caratteristiche dei contribuenti sottoposti a controllo, sono in grado di costruire opportuni “score” utili all’identificazione e all’ordinamento dei profili di rischio. L’assegnazione dei predetti score alle posizioni da vagliare, consente di “prioritizzare” dette posizioni in base al beneficio atteso di un’eventuale attività accertativa e pertanto di aumentare l’efficienza e l’efficacia del lavoro degli uffici.

Gli approcci probabilistici all’analisi del rischio possono oggi avvalersi di un’ampia gamma di metodi e tecnologie che rendono possibile elaborare grandi moli di dati (*big data*) in tempi sempre più ridotti e quindi compatibili con le esigenze operative dell’Amministrazione fiscale. Le moderne tecniche di *machine learning* e di intelligenza artificiale possono essere integrate con metodologie classiche di tipo statistico-econometrico in modo da coniugare l’esigenza di flessibilità della modellazione dei dati con quella dell’interpretabilità dei risultati.

Lo sfruttamento degli strumenti avanzati e delle piattaforme di analisi a disposizione dell’Amministrazione fiscale per le proprie attività “core” richiedono naturalmente la disponibilità di competenze specializzate. A tal fine l’Agenzia ha investito, e sta tuttora investendo, nell’acquisizione di specifiche figure professionali con background di tipo statistico econometrico e con conoscenze nel settore della *data science*.

A titolo esemplificativo, per individuare i casi di sotto-fatturazione potrebbe essere utilizzato un procedimento di *data mining* supervisionato, articolato in due fasi distinte:

- la prima è quella dell’addestramento del modello, nella quale si considerano i soggetti per i quali è stato effettuato un controllo, relativo all’omessa fatturazione/sotto-fatturazione dei corrispettivi, di cui è noto l’esito e si analizzano le modalità assunte dalle variabili fiscali ed extra-fiscali che li contraddistinguono, oltre che le informazioni finanziarie comunicate all’Archivio dei rapporti. Durante l’addestramento, il modello viene, quindi, “istruito” al fine di associare l’esito del controllo alle specifiche variabili fiscali, finanziarie, patrimoniali e dichiarative che connotano il soggetto controllato;
- la seconda fase è quella della predizione, nella quale il modello considera i soggetti non ancora sottoposti a controllo e, partendo dai valori delle variabili descrittive disponibili, ne individua il profilo di rischio sulla base della conoscenza acquisita nella fase di addestramento.

L’obiettivo dell’apprendimento supervisionato è quello di costruire, partendo da un’ipotesi inferenziale, un algoritmo in grado di elaborare delle previsioni sui valori di uscita di una variabile (*output*) rispetto ad una serie di altre variabili (*input*), identificando le relazioni esistenti fra esse. La variabile di *output* può essere, ad esempio, la classificazione di un soggetto come “sotto-fatturante” o “non fatturante”, in base agli esiti di pregresse attività istruttorie o di accertamento condotte nei confronti di altri soggetti.

L’utilizzo di un elevato numero di variabili, tra cui anche quelle presenti nell’Archivio dei rapporti finanziari, è fondamentale per orientare - con la maggior precisione possibile - l’algoritmo verso

l'individuazione dei soggetti che presentano profili di rischio fiscale significativo, evitando, al contempo, di indirizzare le attività istruttorie verso quelli caratterizzati da un livello di rischio fiscale basso o nullo.

L'impiego di tali modelli avviene secondo metodologie consolidate, poiché gli stessi sono già molto diffusi in ambiti sia scientifici che operativi, quali, ad esempio, il settore bancario e delle telecomunicazioni, ove rivestono un ruolo fondamentale nella scoperta dei comportamenti potenzialmente fraudolenti.

Ingrediente essenziale di una strategia complessiva di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale è rappresentato da una corretta e affidabile "misurazione" del *tax gap* nelle sue diverse componenti. In questo ambito, il *gap* Iva è di particolare interesse sia per l'importanza che l'imposta sul valore aggiunto riveste per le risorse finanziarie dello Stato, sia a causa dell'attenzione posta a livello internazionale sui fenomeni evasivi connessi, ed in particolare sulle frodi intracomunitarie.

Attualmente, il principale metodo di stima impiegato per lo studio del *tax gap*, e in particolare di quello Iva, è di tipo *top down*. Questo metodo fornisce un quadro del fenomeno a livello aggregato sulla base del confronto tra l'imposta teorica derivata dalla Contabilità Nazionale (CN) e l'imposta versata. Il grado di granularità delle stime è basato sulla disponibilità dei dati di CN e, allo stato attuale, il livello di disaggregazione più spinto è quello regionale e non è possibile studiare l'evasione a livello settoriale.

Per ottenere invece un quadro multidimensionale del fenomeno evasivo, permettendo aggregazioni su diversi livelli e diversi strati di analisi (e.g. settori economici), è necessario adottare un approccio di tipo *bottom up* che, a partire dalle informazioni derivanti dall'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria, presenti una valutazione del potenziale *tax gap* per singolo contribuente consentendo, per aggregazione, stime del *gap* sui diversi domini di interesse (settoriale, provinciale, tipologia di contribuente, ecc.).

L'importanza di un tale approccio è riconducibile alla necessità, da parte dell'Amministrazione finanziaria, di disporre di stime del *gap* Iva abbastanza dettagliate da poter fornire utili input alle attività di analisi del rischio e all'azione di contrasto dei fenomeni evasivi.

In questo contesto è stata recentemente sviluppata, dalle strutture centrali dell'Agenzia delle entrate, una metodologia di stima *bottom up* che, articolata in diverse fasi di sviluppo, affianca metodi tradizionali di stima parametrica a moderne tecniche di *machine learning*, proponendosi di bypassare, o almeno alleviare, i possibili effetti distorsivi derivanti dal meccanismo di selezione, tipicamente *non random*, dei contribuenti accertati.

Il fine ultimo di detta metodologia è quello di ottenere una stima dell'evasione e della propensione ad evadere a livello individuale. Tale risultato, oltre a consentire, come già detto, la produzione di stime ad elevato livello di disaggregazione, permette, altresì, di associare ad ogni singolo contribuente, uno “*score*” utilizzabile per razionalizzare ed efficientare i processi di selezione dei soggetti da sottoporre a controllo.

Il set informativo utilizzato si compone dei dati degli accertamenti effettuati dall’Agenzia in un arco di tempo di diversi anni, e delle informazioni anagrafiche, reddituali, strutturali e territoriali contenute nelle banche dati che insistono sulla platea analizzata.

La procedura di stima si articola in due distinte fasi.

Nella prima fase, per ogni contribuente presente nella platea di interesse viene stimata la probabilità di essere oggetto di un accertamento unificato in un determinato periodo di riferimento. Tale stima viene effettuata mediante un modello logistico in cui la variabile dipendente è l'accadimento dell'evento “accertamento unificato”.

L'obiettivo della seconda fase è la previsione della maggiore imposta accertata (MIA) che sarebbe attribuita ad ogni soggetto della platea target, qualora fosse accertato. Sulla base di tale insieme di previsioni si determina, previa applicazione di opportuno fattore *deflattivo*, la stima individuale del *gap* IVA.

Al fine di ridurre i potenziali effetti distorsivi derivanti dal carattere non random del meccanismo di selezione dei contribuenti, la platea è partizionata in “classi di probabilità di selezione”, coincidenti con i quintili della distribuzione della probabilità di selezione determinata nella prima fase. All'interno di ogni classe di probabilità, la previsione della MIA è ottenuta mediante una metodologia integrata che combina tecniche di *machine learning* con metodi non parametrici di tipo “*nearest neighbour*”. Questi ultimi prevedono che ogni unità della platea sia associata ad una unità del “campione” (contribuente accertato) sulla base di un'opportuna metrica (*matching*).

La metodologia descritta può essere facilmente estesa, in modo da sostituire la variabile target, per il momento identificata con il “*gap* individuale Iva”, con variabili obiettivo più “specializzate”, ovvero più idonee a soddisfare specifici obiettivi conoscitivi concernenti le diverse fattispecie del fenomeno evasivo. A tal fine è allo studio una procedura di stima che sfrutti informazioni più dettagliate derivanti dai dati dei controlli (ad es., imposta a debito dichiarata inferiore a quella effettivamente dovuta, crediti non spettanti, *et similia*).

Riferimenti bibliografici

Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Taxation: critical perspectives on the world economy*, 3, 323-338.

Alm, J., Kirchler, E., Muehlbacher, S., Gangl, K., Hofmann, E., Kogler, C., & Pollai, M. (2012). Rethinking the research paradigms for analysing tax compliance behaviour. In *CESifo forum* (Vol. 13, No. 2, pp. 33-40). München: ifo Institut-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München.

Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36(2), 818-860.

Ardizzi, G., Petraglia, C., Piacenza, M., & Turati, G. (2014). Measuring the Underground Economy with the Currency Demand Approach: A Reinterpretation of the Methodology, With an Application to Italy. *Review of Income and Wealth*, 60(4), 747-772.

Ardizzi, G., Bonifacio, E., Demma, C., & Painelli, L. (2020). Regional Differences in Retail Payment Habits in Italy. *Bank of Italy Occasional Paper*, (576).

Ardizzi, G., Gambini, A., Nobili, A., Pimpini, E., & Rocco, G. (2021). *L'impatto della pandemia sull'uso degli strumenti di pagamento in Italia* (No. 8). Bank of Italy, Directorate General for Markets and Payment System.

Bazart, C., & Pickhardt, M. (2011). Fighting income tax evasion with positive rewards. *Public Finance Review*, 39(1), 124-149.

Chiarini, B., & Marzano, E. (2004). Dimensione e dinamica dell'economia sommersa: un approfondimento del "currency demand approach". *Politica Economica*, 20(3), 303-334.

Chodorow-Reich, G., Gopinath, G., Mishra, P., & Narayanan, A. (2020). Cash and the economy: Evidence from India's demonetization. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 57-103.

Fochmann, M., & Kroll, E. B. (2016). The effects of rewards on tax compliance decisions. *Journal of Economic Psychology*, 52, 38-55.

- Fooken, J., Hemmelgarn, T., & Herrmann, B. (2015). *Improving VAT compliance—random awards for tax compliance* (No. 51). Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.
- Garín, J., Lastrapes, W. D., & Lester, R. (2021). On the welfare effects of phasing out paper currency. *European Economic Review*, 103780.
- Giammatteo, M., Iezzi, S., & Zizza, R. (2021). Pecunia olet. Cash usage and the underground economy. *Cash Usage and the Underground Economy (October 19, 2021)*. Bank of Italy Occasional Paper, (649).
- Giannini, S., Guerra A. & Mascagni, G. (2020), Buona fortuna alla lotteria degli scontrini. *Lavoce.info*. <https://www.lavoce.info/archives/71030/buona-fortuna-alla-lotteria-degli-scontrini/>.
- Gros, D. (2017). *Implications of the expanding use of cash for monetary policy*. CEPS.
- Immordino, G., & Russo, F. F. (2018). Cashless payments and tax evasion. *European Journal of Political Economy*, 55, 36-43.
- Kastlunger, B., Muehlbacher, S., Kirchler, E., & Mittone, L. (2011). What goes around comes around? Experimental evidence of the effect of rewards on tax compliance. *Public Finance Review*, 39(1), 150-167.
- Lastrapes, W. D. (2018). The costs and benefits of eliminating currency. *Cato J.*, 38, 503.
- Naritomi, J. (2019). Consumers as tax auditors. *American Economic Review*, 109(9), 3031-72.
- Marmora, P., & Mason, B. J. (2021). Does the shadow economy mitigate the effect of cashless payment technology on currency demand? dynamic panel evidence. *Applied Economics*, 53(6), 703-718.
- Rocco, G. (2019). L'utilizzo del contante in Italia: evidenze dall'indagine della BCE Study on the Use of Cash by Households (The Use of Cash in Italy: Evidence from the ECB Study on the Use of Cash by Households). *Bank of Italy Occasional Paper*, (481).
- Schneider, F., & Enste, D. H. (2013). *The shadow economy: An international survey*. Cambridge University Press.

Slemrod, J., & Yitzhaki, S. (2002). Tax avoidance, evasion, and administration. In *Handbook of public economics* (Vol. 3, pp. 1423-1470). Elsevier.

Slemrod, J., (2019). Tax compliance and enforcement. *Journal of Economic Literature*, 17 (4), 904-954.

Wan, J. (2010). The incentive to declare taxes and tax revenue: the lottery receipt experiment in china. *Review of Development Economics*, 14(3), 611-624.

Wilks, D. C., Cruz, J., & Sousa, P. (2019). “Please give me an invoice”: VAT evasion and the Portuguese tax lottery. *International Journal of Sociology and Social Policy*.

Zizza, R. (2002). *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano* (Vol. 463). Banca d'Italia.

