

Dipartimento
di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle Finanze

EVASIONE FISCALE
STRATEGIA DI COMPLIANCE NEL RAPPORTO AMMINISTRAZIONE-CONTRIBUENTE E
NUOVI STRUMENTI DI CONTRASTO

Prof. Mauro Milillo

RELATORE

Matr. 211941

CANDIDATO

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUZIONE | 4 |
| CAPITOLO 1 – L’EVASIONE FISCALE IN ITALIA | 6 |
| 1.1 - Definizione del fenomeno evasivo | 6 |
| 1.2 - Tassonomia dell’evasione fiscale | 7 |
| 1.3 - Metodologie di stima dell’evasione fiscale | 10 |
| 1.4 - Effetti socio-economici dell’evasione fiscale | 13 |
| 1.4.1 - Finanza pubblica | 14 |
| 1.4.2 - Politiche di redistribuzione | 16 |
| 1.4.3 - Efficienza e distorsioni di mercato | 17 |
| 1.5 - Misure dell’evasione fiscale in Italia | 18 |
| 1.6 - La posizione dell’Italia nel confronto con l’Europa | 25 |
| CAPITOLO 2 - AGENTI E STRUMENTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO ALL’EVASIONE | 30 |
| 2.1 Organi dell’Amministrazione fiscale coinvolti nel contrasto all’evasione | 30 |
| 2.1.1 Dipartimento Finanze del MEF | 30 |
| 2.1.2 Agenzie delle Entrate | 31 |
| 2.1.3 Agenzia delle Dogane e dei Monopoli | 32 |
| 2.1.4 Guardia di Finanza | 33 |
| 2.1.5 Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) | 33 |
| 2.2 Tax gap: stima ed utilizzo da parte dell’Amministrazione fiscale | 34 |
| 2.3 Strategie di pianificazione e prevenzione all’evasione | 37 |
| 2.3.1 Amministrazione fiscale: Tax Compliance | 38 |
| 2.3.2 Risultati raggiunti in materia di contrasto all’evasione | 41 |
| 2.4 Strategie di contrasto differenziate per macro-categorie di contribuenti | 44 |
| 2.5 Pregressi strumenti di monitoraggio e contrasto: riforma fiscale | 46 |
| 2.6 D.l.87/2018, Capo IV: misure in materia di semplificazione fiscale | 48 |
| 2.6.1 Art. 10, Capo IV: Disposizioni in materia di redditometro | 49 |
| 2.6.2 Art.11, Capo IV: Disposizioni in materia di invio dei dati delle fatture emesse e ricevute | 50 |
| 2.6.3 Art.12, Capo IV: Split-payment | 51 |

| | |
|--|-----------|
| CAPITOLO 3 - LA FATTURAZIONE ELETTRONICA OBBLIGATORIA IN ITALIA | 53 |
| 3.1 Natura giuridica della fattura ed evoluzione della normativa | 53 |
| 3.2 Contenuto e requisiti della fattura elettronica | 55 |
| 3.3 Soggetti obbligati e soggetti esclusi: modelli B2G, B2B e B2C | 58 |
| 3.4 Sistema di Interscambio | 62 |
| 3.5 Operazioni di controllo: tipologie attuate dall'Amministrazione finanziaria | 65 |
| 3.6 Impatto della fatturazione elettronica nelle attività di controllo | 69 |
| CONCLUSIONE | 74 |
| BIBLIOGRAFIA | 77 |

Introduzione

L'elevata attenzione rivolta al fenomeno evasivo è spiegata dagli ingenti danni che esso produce sul tessuto economico e sociale del Paese: toglie risorse importanti, altera la libera concorrenza e distorce le scelte economiche, creando inefficienze nel mercato e situazioni di non equità. L'evasione fiscale in Italia è un fenomeno diffuso e di massa, non limitato, come in altri Paesi, a segmenti marginali del sistema economico, coinvolgendo milioni di contribuenti, e quindi milioni di potenziali elettori. In molte famiglie, inoltre, coesistono contribuenti tassati con il sistema della ritenuta alla fonte, che non possono evadere, e altri che svolgono un'attività autonoma. È quindi difficile che possano emergere una condanna univoca del fenomeno e comportamenti conseguenti. Evadere le tasse, in senso stretto, significa porre in essere consapevolmente dei comportamenti illegali per non pagare quanto è dovuto, comportando la violazione di una legge. Il concetto di tasse non pagate (in inglese tax gap) è generalmente più ampio di quelle di tasse evase, in quanto possono esserci altri motivi per cui non si pagano quelle dovute, per esempio per errore, nonostante la stragrande maggioranza delle tasse non pagate sia rappresentata dalle tasse per cui intenzionalmente si è deciso di non pagare.

Se il problema prioritario, poi, è quello del consenso, si comprende perché non pochi uomini politici cavalchino disinvoltamente il malessere fiscale, lanciando segnali inequivocabili agli evasori e ai loro rappresentanti e consulenti attraverso polemiche e campagne strumentali che hanno di volta in volta per oggetto l'Irap, gli studi di settore, Equitalia, e sempre la presunta insostenibilità delle imposte nel nostro Paese: da un lato i politici si vedono costretti a denunciare il fenomeno e a promettere generici impegni di lotta all'evasione; dall'altro, nei fatti, si comportano in modo elusivo e reticente.

L'obiettivo della seguente tesi è quello di indagare il fenomeno dell'evasione fiscale in Italia, con il relativo confronto con l'Europa, spiegandone cause, effetti, metodi di analisi e mezzi di attuazione, e quello di mettere in luce come il Fisco abbia concretamente messo in atto una nuova strategia in materia di strumenti di prevenzione, monitoraggio e di contrasto del fenomeno evasivo.

Il primo capitolo, intitolato "L'evasione fiscale in Italia", permette di indagare nel dettaglio il fenomeno dell'evasione fiscale in Italia e si apre con la definizione e l'analisi tassonomica del fenomeno evasivo. Vengono, poi, analizzati gli effetti socio-economici prodotti, in materia di finanza pubblica, redistribuzione del reddito e distorsione del mercato, e le principali metodologie di stima (dirette, indirette e miste) del fenomeno. Successivamente viene riportata una panoramica dei dati ufficiali dell'Istat, delle Agenzie dell'Amministrazione fiscale e di alcuni Istituti privati, quali il Centro

Studi di Confindustria e l'Istituto Eurispes, sull'evasione fiscale e sulla stima del sommerso economico presente nel nostro Paese. Il capitolo si conclude con il confronto di questi risultati, in base ai dati ufficiali dell'Eurostat, a livello europeo e in ambito internazionale con la media comunitaria.

Il secondo capitolo, intitolato "Agenti e strumenti di prevenzione e contrasto all'evasione", si apre con la definizione, e relativa trattazione, dei principali Agenti dell'Amministrazione fiscale coinvolti nel contrasto all'evasione fiscale e con lo studio delle stime ufficiali ed utilizzo da parte di tali organi fiscali del cosiddetto tax gap. Seguono due importanti analisi qualitative: la prima relativa alle principali strategie di pianificazione e prevenzione all'evasione fiscale, con particolare attenzione alla tax compliance e ai risultati raggiunti in materia contrasto successivi alla nuova strategia adottata dal Fisco nel rapporto tra Amministrazione e contribuente, e la seconda, invece, relativa alle strategie di contrasto dell'evasione fiscale mediante una suddivisione per macro-categorie di contribuenti tra cui PMI, grandi imprese, enti commerciali, persone fisiche, lavoratori autonomi e grandi contribuenti. Il capitolo si conclude con lo studio dei pregressi strumenti di monitoraggio e contrasto al fenomeno evasivo e la relativa evoluzione, in materia di riforma fiscale, con particolare attenzione al Capo IV del Decreto-Legge n. 87/2018, relativa alle norme di semplificazione fiscale, del quale viene riportata un'analisi normativa degli artt. 10, 11 e 12 del suddetto Decreto-Legge.

Il terzo ed ultimo capitolo, intitolato "La fatturazione elettronica obbligatoria in Italia", ha lo scopo di analizzare una novità normativa, in materia di contrasto e monitoraggio all'evasione fiscale, che persegue la nuova strategia adottata dall'Amministrazione fiscale nel rapporto tra contribuente e Amministrazione stessa, quale la fatturazione elettronica, che, come previsto dalla Legge n. 205/2017, a partire dal 1 gennaio 2019 sarà obbligatoria a tutte le cessioni di beni e prestazioni di servizi, nonché alle relative variazioni, effettuate tra soggetti privati residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato (operazioni B2B e B2C). Il capitolo si apre con l'analisi dell'iter normativo in tema di fatturazione elettronica, alla quale segue la descrizione del contenuto, dei requisiti e dei soggetti obbligati (operazioni B2C, B2G, e B2B) ed esclusi. Segue, poi, una dettagliata trattazione del Sistema di Interscambio, o Sdi, ossia il sistema informatico progettato e gestito da Sogei S.p.A., controllata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per conto dell'Agenzia delle Entrate, che dal riceve e distribuisce le fatture elettroniche nell'ambito degli scambi con la Pubblica Amministrazione e a partire dal 1 gennaio 2019 verrà utilizzato anche per tutte le operazioni B2C e B2B. Il capitolo si conclude con l'analisi delle operazioni di controllo attuate dall'Amministrazione fiscale e dell'impatto della fatturazione elettronica obbligatoria nelle attività di controllo delle Agenzie fiscali.

Capitolo 1: L'evasione fiscale in Italia

1.1 Definizione del fenomeno evasivo

L'evasione fiscale è un fenomeno che da decenni affligge l'economia italiana con pesanti conseguenze sia per il bilancio dello Stato, sia per la pressione fiscale sostenuta da chi paga le tasse, e che sottrae all'erario una grande quantità di gettito fiscale, generando condizioni di concorrenza sleale tra le imprese e provocando una distorsione delle scelte economiche dei diversi operatori con conseguente inefficienza nel sistema produttivo.

Nonostante l'evasione fiscale sia un elemento strettamente connesso al disegno e alla gestione dei sistemi impositivi, la teoria economica ne ha sviluppato un'analisi formale solo a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso, quando, in Italia, alcuni quotidiani cominciarono a pubblicare le liste dei contribuenti che avevano dichiarato redditi inferiori a quelli accertati dal Fisco, contenuti nel famoso libro rosso dell'allora ministro delle Finanze Franco Reviglio¹.

La letteratura economica generalmente definisce l'evasione fiscale come un comportamento, o un insieme di comportamenti, in violazione della legge posto consapevolmente in essere al fine di ridurre il carico fiscale, mediante l'occultamento di fonti di reddito e ricchezza o l'evidenziazione di elementi fittizi in riduzione della base imponibile².

Nella definizione stessa dell'evasione, il termine comportamento è generico perché può trattarsi di un comportamento attivo o omissivo, o di una serie di comportamenti di varia natura combinati tra loro; è fondamentale l'aggettivo consapevole: se le imposte sono pagate in misura inferiore a quella dovuta per errore o volontà esclusiva degli altri, questi comportamenti di fatto non possono essere accostati all'evasione fiscale³.

Secondo il modello teorico di base, il modello di Allingham e Sandmo (1972), il livello dell'evasione è scelta dal contribuente in relazione alla propria avversione al rischio e a tre elementi, quali la probabilità percepita di essere sottoposti a un accertamento fiscale, il beneficio dell'evasione stessa e l'entità dell'eventuale sanzione.

L'evasione fiscale, inoltre, comporta effetti negativi molto rilevanti sotto diversi profili, determinando effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse, interferendo con il normale

¹ Cfr. Santoro (2010), L'evasione fiscale. Quanto, come e perché, pag.8-9, Il Mulino

² Cfr. 6a Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica (2014), Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco, pag.4-5

³ Cfr. Santoro (2010), L'evasione fiscale. Quanto, come e perché, pag.12, Il Mulino

funzionamento del mercato e alterando l'equità e la progressività del sistema tributario; tale fenomeno risulta, infine, sinergico alla corruzione e alla criminalità economico/organizzata.

Riguardo a motivazioni di cosiddetto lungo periodo, è possibile inquadrare quali sono le quattro principali cause dell'alto livello di evasione fiscale e di propensione ad evadere presente in Italia, corrispondenti a quattro macro-aree di analisi (economia, politica fiscale, apparato repressivo e senso civico)⁴:

- la prima è che la nostra struttura economica ci rende più esposti al rischio di evasione. Siamo un Paese di piccole imprese e di lavoratori autonomi, questi ultimi circa un quarto del totale, per i quali è più facile evadere, anche all'estero. Siamo un Paese in cui l'uso del contante è più diffuso che all'estero e secondo la Banca d'Italia, infatti, l'83% delle transazioni complessive è eseguito in contante a fronte di una media europea del 65%;
- la seconda causa è che la struttura della nostra politica fiscale incentiva, o comunque facilita l'evasione. Questo effetto è dato dall'alta pressione fiscale recepita dai contribuenti, dalla composizione delle entrate in relazione alla tassazione di redditi e consumi e dal costo eccessivo, in termini di adempimenti burocratici, del pagamento delle tasse;
- la terza causa è la debolezza nel nostro apparato repressivo, in riferimento principalmente ad una sovrapposizione di compiti tra Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza, nonostante gli sforzi volti al coordinamento, e alle scarse penalità che si hanno evadendo, date ad esempio le scarse penalità pecuniarie che erano piuttosto alte e che sono state ridotte a fine 2016;
- la quarta causa è la nostra scarsità di senso civico o capitale sociale. Il rispetto delle regole, formali e di senso civile, è, in generale, più basso quando il capitale sociale è scarso. Diversi studi indicano che in Italia il capitale sociale è relativamente scarso, basandosi spesso sui risultati di sondaggi d'opinione riguardo certi valori (dalla fiducia negli altri al rispetto per gli altri), riassunti poi in indici di capitale sociale e culturale.

1.2 Tassonomia dell'evasione fiscale

L'evasione fiscale è un fenomeno complesso, non riconducibile ad un'unica espressione fattuale, in quanto numerosi sono i comportamenti che consentono di sottrarsi agli obblighi impositivi e differenti sono i gradi di sofisticazione e i livelli di gravità delle condotte evasive. E' risultato necessario analizzare tale fenomeno nelle sue molteplici manifestazioni e, infatti, parallelamente

⁴ Cfr. Cottarelli (2018), I sette peccati capitali dell'economia italiana, pag.24-29, Feltrinelli

alla prospettiva di un riordino complessivo del sistema tributario nazionale, oggetto della Legge 11 marzo 2014, n.23⁵, è stato avviato un lavoro di analisi e di classificazione delle diverse forme di evasione, che propone un approccio innovativo nell'analisi delle fenomenologie illecite, attraverso una scomposizione puntuale dei comportamenti e dei fenomeni riscontrati sul campo, e che costituisce un'evoluzione delle esperienze degli ultimi anni. Attraverso tale analisi, infatti, si punta a focalizzare l'azione di controllo sulle diverse macro-tipologie di contribuenti (grandi imprese, medio-piccole imprese e lavoratori autonomi, enti non commerciali, persone fisiche) e ad adottare metodologie di intervento differenziate per ciascuna di essa e coerenti con altrettanti sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o di elusione da sviluppare, tenendo conto anche delle peculiarità che connotano ciascuna realtà territoriale ed economica. Tale approccio ha individuato, all'interno delle quattro citate macro-tipologie, ventuno comportamenti illeciti, per i quali è stata anche analizzata la platea di riferimento, attraverso l'individuazione della tipologia di contribuenti interessata dal singolo fenomeno, ed è stata valutata, sebbene in modo approssimato, la numerosità dei contribuenti che ne fanno parte⁶.

Per quanto riguarda le imprese di grandi dimensioni, o large business, sono state evidenziate forme sofisticate di evasione e fenomeni di elusione (rapporti con estero, ingegneria finanziaria, "pacchetti" elaborati da professionisti), quali evasioni su accise, in particolare quelle relative al settore carburante per la navigazione, al traffico internazionale di liquori e al rimborso agli autotrasportatori, con una platea complessiva di 5.468.823 contribuenti (fonte Istat - 2011) di prima e seconda fascia; evasioni su trasferimento di imponibili tra gli Stati mediante tecniche di transfer pricing, con una platea di contribuenti di terza fascia pari a 2.430; evasioni ed elusioni fiscali mediante pratiche di "aggressive tax planing", come estero-vestizioni o operazioni straordinarie, anche transnazionali, aventi finalità elusive, riguardanti una platea di 2.930 contribuenti di terza fascia.

Riguardo alla macro-tipologia di medie-piccole imprese e lavoratori autonomi vengono ricondotte azioni di semplice occultamento di reddito (locazione di unità abitativa non dichiarata, esercizio di attività imprenditoriale senza partita IVA), di occultamento parziale di reddito (sottofatturazione dei corrispettivi, lavoro irregolare, costi non documentati o non inerenti) e/o di utilizzo di documentazione fiscale falsa: evasione di IVA e imposte dirette legata alla mancata fatturazione, totale o parziale, di corrispettivi e all'indicazione di costi non inerenti o non sufficientemente

⁵ Legge 11/03/2014, n.23, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/3/12/14G00030/sg>

⁶ Cfr. Senato della Repubblica – XVII Legislatura, Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale e sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso (2014), pag.11-13

documentati, su una platea di 55.000 medie imprese; evasione e frode per il mancato versamento di ritenute, contributi o di altre imposte, evasione e frodi di IVA e dazi all'importazione per omessa dichiarazione o sottofatturazione e frodi organizzate per l'abbattimento del carico impositivo (IVA e IL.DD.), società "cartiere" e creazione di crediti IVA fittizi, relative ad una platea di contribuenti di prima e seconda fascia pari a 5.468.823 (fonte Istat – 2011); evasione dell'imposta unica, evasione PREU (apparecchi di divertimento e intrattenimento) e VTL ed evasione da gioco online, con una platea indefinibile dei potenziali soggetti abusivi. In particolare, per le piccole imprese e i lavoratori autonomi sono individuate due specifiche fattispecie di evasione, legate ad azioni di semplice occultamento di reddito: evasione fiscale e contributiva legata allo svolgimento "in nero" dell'intera attività, i cosiddetti evasori totali, su una platea di 5.700.000 imprese di minori dimensioni e lavoratori autonomi; evasione fiscale e contributiva sui redditi di lavoro dipendente irregolare o di lavoro autonomo occasionale (lavoro "in nero") o evasione fiscale e contributiva da parte del datore di lavoro, sulla platea di 5.468.823 contribuenti di prima e seconda fascia.

Relativamente agli enti non commerciali, o no-profit organizations, è stata individuata una specifica tipologia di evasione relativa alle imposte dirette e indirette, operata attraverso l'adozione abusiva della veste di ente non commerciale e legata alla dissimulazione soggettiva, come nel caso di intestazione fittizia di beni a società di comodo.

Per le persone fisiche, infine, sono indicate fattispecie di evasione legate al semplice occultamento di reddito, all'occultamento parziale di reddito e alla dissimulazione soggettiva: evasione fiscale e contributiva sui redditi di lavoro dipendente irregolare o di lavoro autonomo occasionale (lavoro "in nero"), evasione fiscale e contributiva da parte del datore di lavoro e/o evasione e frode per il mancato versamento di ritenute, contributi o di altre imposte, su una platea di contribuenti di prima e seconda fascia pari a 5.468.823; evasione di imposte dirette e indirette su contratti di locazione, evasione immobiliare (case fantasma) o evasione di tributi diretti e indiretti connessi con la disponibilità dell'immobile, evasione attraverso indebita detrazione di oneri o mancata indicazione di fonti reddituali, evasione da strumentale utilizzo di schermi giuridici, evasione di imposte dirette e indirette su capitali detenuti all'estero e non-compliance involontaria (obblighi di monitoraggio fiscale-compilazione quadro RW), su una platea complessiva di 49.788.488 residenti di maggiore età (fonte Istat – 2011)⁷.

⁷ Cfr. Senato della Repubblica – XVII Legislatura, Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale e sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso (2014), pag.13-22

1.3 Metodologie di stima dell'evasione fiscale

Le metodologie di stima devono necessariamente basarsi su ipotesi, talvolta ragionevoli ma difficilmente misurabili, e su indicatori osservabili e non alterabili, che dovrebbero essere correlati con il reddito vero.

Il punto di partenza per delineare i confini teorici delle scelte di evasione è un modello che, nonostante si basi su ipotesi talvolta semplicistiche o poco realistiche, mette in luce una serie di parametri rilevanti e giunge a dei risultati considerevoli: il modello di Allingham e Sandmo (1972), che considera la decisione di evadere come una scelta di portafoglio attuata in condizioni di incertezza, in relazione al fatto che si possa essere scoperti e quindi puniti. Le ipotesi su cui si fonda tale modello sono:

- il contribuente agisce in maniera razionale e in modo egoistico al solo scopo di massimizzare la propria utilità attesa;
- il contribuente è caratterizzato da un certo grado di avversione al rischio sulla scelta del comportamento illegale;
- il contribuente conosce perfettamente il suo reddito effettivo (Y), ma ne dichiara solo una parte ($Y_d = Y - Y_e$), che è il risultato della differenza tra reddito effettivo e reddito evaso;
- l'esistenza di una imposta proporzionale sul reddito, con aliquota costante (t) che si applica sul reddito dichiarato dal contribuente (Y_d);
- si assume come probabilità nota, p $[0;1]$, che la dichiarazione del contribuente sia sottoposta ad accertamento fiscale. Se ciò avviene, si presume che l'Amministrazione finanziaria sia in grado di individuare l'intero ammontare del reddito effettivo (Y) e quindi di imporre il pagamento dell'imposta sulla parte di reddito non dichiarato (tY_e). Il contribuente, inoltre, è assoggettato anche al pagamento di una sanzione amministrativa da applicare in modo proporzionale, e secondo il fattore f , all'imposta evasa ($F = ftY_e$);
- si considera un ennesimo costo aggiuntivo per il contribuente, definito disagio (d), rappresentato dalle interferenze e dalle perdite di tempo che l'eventuale accertamento può causare sull'attività economica del contribuente stesso.

Definite le ipotesi di base, occorre che il contribuente scelga la quantità ottimale di evasione al fine di massimizzare la sua utilità attesa in condizioni di incertezza: se non c'è l'accertamento fiscale, allora il contribuente percepisce un reddito netto pari al reddito effettivo meno l'imposta versata sul reddito dichiarato (Y_d): $Y_{na} = Y - tY_d = Y - t(Y - Y_e)$; se, invece, l'Amministrazione effettua l'accertamento, il reddito effettivo del contribuente sarà ridotto anche della quota di imposta da versare sul reddito non dichiarato e della sanzione applicata: $Y_a = Y - t(Y - Y_e) - tY_e - ftY_e - d$.

In ragione di quanto sopra esposto, ci si può aspettare che il contribuente effettui una dichiarazione non conforme alla realtà, ma allo stesso tempo non è corretto dedurre che l'imposta venga evasa integralmente in quanto va considerato il fattore dell'avversione al rischio. Quanto maggiore è l'avversione al rischio da parte del contribuente, tanto minore sarà il quantitativo di imposta evasa, per cui un soggetto fortemente avverso al rischio potrebbe decidere di non evadere l'imposta oppure di evaderla, ma solo in parte, al fine di ridurre l'incertezza⁸.

Le conclusioni principali a cui giunge l'analisi del modello di Allingham e Sandmo possono essere sintetizzati in due punti:

- in primo luogo, al fine di dissuadere il comportamento evasivo dei contribuenti, occorre che il beneficio monetario atteso dell'evasione sia negativo e che, in base al livello della sanzione amministrativa, la probabilità di subire un accertamento fiscale sia ad una soglia tale da disincentivare qualunque tipo di condotta contraria alle norme di legge.
- in secondo luogo, di conseguenza, gli strumenti più utili al fine di tenere sotto controllo l'evasione sono l'incremento della probabilità di accertamento fiscale e la sanzione amministrativa. In particolare, quest'ultima rappresenta un mezzo meno costoso per la Pubblica Amministrazione a differenza della crescita del tasso degli accertamenti, che invece richiede maggiori investimenti in termini di personale qualificato e dispositivi e apparecchiature specializzate.

Esistono diverse metodologie di stima del fenomeno e una loro classificazione comunemente accettata distingue in: metodi diretti, metodi indiretti e metodi compositi.

I metodi diretti prestano attenzione agli aspetti microeconomici e si basano principalmente su indagini campionarie, qualitative e quantitative, svolte presso le famiglie e le imprese e sui risultati derivanti dagli accertamenti fiscali e contributivi realizzati dall'autorità tributaria. Attraverso questi metodi si riesce ad ottenere anche la distribuzione dell'evasione differenziata per categorie di reddito, per fasce d'età e sesso, ma nessuna indicazione relativa allo sviluppo e alla crescita dell'economia sommersa. Rispetto a tali metodi l'Ufficio Statistico dell'Unione Europea (Eurostat) ha identificato alcune metodologie di particolare interesse:

- auditing dei contribuenti: si basa su analisi approfondite dell'autorità fiscale su un campione casuale di oggetti identificato grazie ai dati a disposizione della stessa autorità, come la dichiarazione dei redditi o gli accertamenti effettuati in passato. Una volta identificato il campione, vengono effettuati controlli contabili molto precisi che permettono di verificare

⁸ Bernardi e Franzoni (2004), Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica, pag.19-22

l'esistenza e la modalità di attuazione delle frodi fiscali, e, successivamente, la stima del reddito medio evaso del campione sotto osservazione viene estesa a tutte le altre imprese e soggetti con caratteristiche similari ottenendo in tal modo una stima del tax gap.

- metodo dei testimoni privilegiati: si avvale di interviste dirette ad un campione predeterminato e la sua particolarità sta nel fatto che i questionari vengono somministrati a persone che, per la loro competenza e professionalità, dispongono di informazioni precise sull'oggetto di studio. Inoltre, intervistando i testimoni privilegiati, viene superato il problema dell'avversione nel rispondere a domande di tale specificità; per altro, le risposte ai questionari potrebbero essere influenzate da una componente soggettiva degli intervistati difficilmente eliminabile.
- metodo di Franz (1985): si basa sull'ipotesi che esista un legame di coerenza tra i dati relativi ai ricavi e quelli riguardanti i costi di un'impresa, in modo tale che risulti fattibile correggere le alterazioni causate da una sotto-dichiarazione del fatturato o da una dichiarazione di costi eccessivi nella definizione del valore aggiunto pro-capite. Il procedimento utilizza dati individuali di indagine di tipo campionario per le imprese sotto i venti addetti e dati di carattere censuario per le imprese con più di diciannove addetti. Il metodo si fonda sulla valutazione del reddito da capitale-impresa ed evidenzia sia quando un'impresa occulta i ricavi e dichiara compiutamente i costi, sia quando dichiara costi in eccesso e non occulta il fatturato⁹.

I metodi indiretti, invece, utilizzano dati di natura macroeconomica e sono caratterizzati principalmente dall'individuazione di talune grandezze economiche considerate espressione del livello di economia sommersa. In letteratura di solito si identificano due categorie distinte:

- approcci macroeconomici: si cerca di stimare la dimensione dell'economia sommersa attraverso uno o più indicatori che rilevano eventuali incongruenze tra le diverse fonti statistiche e amministrative utilizzate per evidenziare la stessa grandezza economica. In tale categoria rientrano due metodi basati sulla differenza tra grandezze diverse: l'approccio reddito-spesa, che si basa sulla stima dell'eventuale discrepanza tra reddito e spesa che emerge nella contabilità nazionale, e l'approccio della discrepanza tra i dati della contabilità nazionale e quelli fiscali, che si basa sulla stima della differenza tra le

⁹ Cfr. Palmieri (2004), Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti, pag.19-21, Documento di lavoro Uffici Studi dell'Agenzia delle Entrate

basi imponibili e/o i redditi che emergono dalla contabilità nazionale con quelle che emergono dalle dichiarazioni fiscali dei contribuenti.

- modelli economico-statistici: tendono a quantificare l'economia nascosta, valutando l'andamento e l'evoluzione nel tempo dei livelli di sommerso. Nella categoria dei modelli economico-statistici, i tre principali metodi indiretti adottati sono: l'approccio del rapporto fisso tra banconote e depositi (Guttman, 1977), secondo il quale l'ammontare di economia sommersa si ottiene moltiplicando lo scostamento tra il rapporto ipotizzato fisso tra moneta liquida e domanda di depositi per la velocità di circolazione della moneta nell'economia regolare; l'approccio delle transazioni (Feige, 1979), secondo il quale le attività economiche sommerse possono essere stimate conoscendo la domanda di moneta e la sua velocità di circolazione, dal momento che tutte le operazioni vengono effettuate in denaro contante, assegni o strumenti equiparati; e l'approccio econometrico (Tanzi, 1980), che separa l'influenza dell'economia sommersa sulla domanda di moneta a causa di una serie di fattori quali introduzione e diffusione delle carte di credito, la diffusione delle banche commerciali e il costo opportunità di detenere moneta¹⁰.

Il metodo composito, definito anche metodo misto, è indirizzato alla stima dell'economia sommersa e, a differenza dei precedenti metodi, non rileva la dimensione della shadow economy, che prende in considerazione solo gli aspetti fiscali come causa del fenomeno, ma cerca di esaminare anche il legame tra la stessa economia sommersa, considerata come variabile latente, e gli indicatori delle varie cause che la generano, ovvero l'elevata pressione fiscale, il tasso di disoccupazione, il livello di regolamentazione e l'orario ufficiale del lavoro, la giustizia sociale ed l'equità percepita nel pagamento delle imposte.

1.4 Effetti socio-economici dell'evasione fiscale

Le conseguenze prodotte dall'evasione fiscale provocano effetti di carattere macroeconomico e sociale, palesando riflessi negativi che si riversano su tutta l'economia e, in particolare, sulla finanza pubblica, che generano una riduzione del gettito fiscale dello Stato e delle entrate pubbliche e la distorsione di mercato a favore degli evasori. L'evasione fiscale, infatti, causa una riduzione del gettito dello Stato, modificando la distribuzione del carico tributario, che nel lungo periodo potrebbe portare ad un aumento della pressione fiscale sulle categorie dei contribuenti "onesti", e,

¹⁰ Cfr. Cremonese, I metodi per misurare l'evasione fiscale e il fenomeno italiano, <https://www.diritto24.ilsole24ore.com>

inoltre, frena la crescita e lo sviluppo, falsando il mercato e provocando distorsioni nella concorrenza sul mercato.

1.4.1 Finanza pubblica

L'effetto più evidente che scaturisce da una quota elevata di economia sommersa è l'impatto di deterioramento della finanza pubblica. All'aumentare del livello di sommerso si innesca un circolo vizioso per il quale vi è una riduzione delle entrate fiscali nelle casse dello Stato, l'amministrazione pubblica a causa della riduzione delle risorse pubbliche a disposizione dovrà optare per un ridimensionamento degli investimenti e della fornitura di beni e servizi pubblici, conseguentemente l'operatore pubblico dovrà eliminare gli esuberi che si registrano nel settore pubblico facendo aumentare la disoccupazione. Questo fa aggravare la situazione sociale ed economica del Paese, accrescendo il malcontento della popolazione. Le famiglie e le imprese per sfuggire alle imposizioni delle autorità pubbliche non adeguate a governare il Paese, sono incentivate ad entrare nel mondo grigio dell'economia sommersa peggiorando ulteriormente la situazione economica.

La classe dirigente deve considerare l'esistenza e la grandezza dell'economia sommersa anche durante la progettazione e l'attuazione delle politiche economiche, fiscali e normative. I dati del sommerso non sono direttamente registrati dagli istituti di contabilità nazionale, ma sono disponibili solo dopo laboriosi processi di indagine e di stima, e tali studi non sempre giungono a risultati pienamente attendibili. Se i decisori politici, non prestano l'opportuna attenzione, potrebbero avvalersi di dati e indicatori economici scorretti (come il PIL, il tasso di disoccupazione, la ricchezza pro capite, ecc.), ottenendo una visione distorta della situazione economica attuale. La mancanza di dati e informazioni pienamente affidabili della realtà può indurre l'operatore pubblico ad attuare politiche inefficaci ed inadeguate, incapaci di risolvere il problema per il quale erano state progettate.

La mancanza di flussi di entrata nelle casse dello Stato potrebbe costringere il policy maker a diminuire i servizi e la spesa pubblica, oppure ad aumentare l'onere tributario sui cittadini contribuenti, innalzando così la pressione fiscale, per compensare il mancato gettito dei cittadini evasori, oppure a ricorrere all'indebitamento pubblico. La stessa lotta all'evasione fiscale, per il dispiego dei mezzi e delle attività di controllo che comporta, si traduce così in un ulteriore aumento della spesa pubblica.

Analizzando nel dettaglio le manovre e le misure attraverso le quali il policy maker può tentare di far fronte e contenere tali effetti negativi, che hanno un impatto diretto sulla finanza pubblica e sulle casse dello Stato, è possibile definire quelli che sono i principali provvedimenti che lo stesso policy maker potrebbe essere costretto ad adottare:

- ricorso all'indebitamento pubblico: in questo caso, il policy maker ottiene le risorse mancanti dai mercati finanziari, aumentando l'emissione dei titoli pubblici che, pur essendo una soluzione di breve periodo, comporta, nel lungo periodo, un crescente indebitamento dello Stato e il pagamento di maggiori interessi dei titoli quando andranno a scadenza;
- incremento della lotta all'evasione: il policy maker aumenta le attività di controllo, monitoraggio e accertamento fiscale per individuare gli evasori, trattandosi però di un intervento molto complesso in quanto l'accertamento ha un costo per lo Stato e non consente di verificare tutte le situazioni di abuso;
- tagli alla spesa pubblica: il policy maker riduce la spesa pubblica in termini di minore offerta dei beni e servizi pubblici. Pur essendo un intervento politicamente più complesso da attuare, in alcuni casi il taglio della spesa pubblica risulta essere un fatto positivo poiché permette di razionalizzare la spesa e di eliminare gli sprechi; in altri casi, invece, il taglio della spesa pubblica si traduce in un ulteriore aggravio economico a carico dei cittadini meno abbienti che, oltre a subire una pressione fiscale crescente, vedono ridursi la quantità e la qualità dei servizi pubblici offerti dallo Stato.

Nel caso italiano, sembra essere lampante la relazione secondo la quale sottrazione e riduzione di risorse finanziarie destinate allo Stato, e causate dall'evasione fiscale, hanno come conseguenza anche l'indebitamento pubblico. Fino alla fine degli anni Settanta, i conti pubblici italiani si presentavano in buono stato e la spesa pubblica in rapporto agli altri Paesi europei più sviluppati risultava bassa così come il debito pubblico rispetto al PIL. Dai primi anni Ottanta, invece, la situazione cambia radicalmente e si verifica un incremento sia della spesa pubblica, che cresce dal 30,3% del 1980 al 40,8%, sia del rapporto debito pubblico/PIL, che aumenta dal 60 al 100%. "Se gli italiani avessero evaso, dal 1970 in poi, le imposte tanto quanto gli americani, il debito pubblico in Italia nel 1992 sarebbe stato appena superiore all'80% del PIL, cioè all'incirca il 30% in meno del livello del 1992 (108%). Se gli italiani avessero evaso tanto quanto gli inglesi, il debito pubblico sarebbe stato appena superiore al 60% del PIL, non lontano dal limite previsto dagli accordi di Maastricht; e cifre in questo intervallo si ottengono se si effettua il confronto con altri paesi"¹¹. Ciò dimostra come la crescita del debito pubblico sia fortemente influenzata dagli alti tassi di evasione che limitano lo Stato in via diretta sottraendogli risorse e in via indiretta costringendolo a indebitarsi per compiere le sue funzioni.

¹¹ Cfr. Santoro (2010), L'evasione fiscale. Quanto, come e perché, pag.26

1.4.2 Politiche di redistribuzione

L'evasione fiscale comporta effetti sull'equità e sulla distribuzione del reddito, penalizzando l'equità distributiva tra i soggetti economici in quanto i cittadini e le imprese hanno una diversa capacità di poter evadere i tributi (iniquità distributiva): ad esempio, il prelievo fiscale sui lavoratori dipendenti è un prelievo alla fonte, in busta paga, e questo comporta che gli stessi hanno una minore possibilità di evasione rispetto ad altre categorie lavorative e/o produttive. Quando lo Stato è costretto ad aumentare tributi per far fronte al mancato gettito fiscale dell'evasione, ciò si traduce in maggiori imposte per chi già le paga e, quindi, in un aumento della pressione fiscale. Per far fronte alla copertura finanziaria della spesa pubblica, infatti, il policy maker è costretto a innalzare le aliquote fiscali a carico dei contribuenti onesti e si limita a compensare il calo di entrate pubbliche causato dall'evasione con l'innalzamento del carico fiscale sugli stessi contribuenti onesti, al fine di ottenere le entrate pubbliche necessarie alla copertura della spesa pubblica.

Una delle indagini più recenti e dettagliate è quella commissionata dall'Unione Europea, conosciuta come "Gini-Growing inequality impact": essa, nel confermare il rapporto Ocse (divided we stand), ha messo in evidenza che l'Italia è il secondo paese in Europa quanto a disuguaglianze e a distribuzione di redditi e di ricchezza e che il divario tra generazioni si va sempre più accentuando con lo spostamento della ricchezza verso la popolazione più anziana. È un fatto noto che oggi circa la metà del reddito totale è in mano al 10% delle famiglie, mentre il 90% deve dividersi l'altra metà. In merito alla funzione essenziale (re)distributiva del tributo, in un mondo così diseguale quale il nostro è, soprattutto lo strumento di giustizia distributiva che uno Stato non meramente amministrativo ha a disposizione per bilanciare i diritti proprietari con quelli sociali e per correggere, nel rispetto del principio di capacità contributiva come sopra inteso, le distorsioni e le imperfezioni derivanti dalla maggiore o minore disponibilità dei beni della vita (patrimoniali e non). Indubbiamente, le politiche distributive statali, anche quando non producono l'aumento della pressione tributaria, limitano nel breve termine le risorse di alcuni a beneficio di altri. Ma se questa (re)distribuzione ha come effetto di medio e lungo periodo di migliorare la salute del paese, di ridurre le tensioni sociali, di incrementare l'accesso di tutti a servizi fino a quel momento riservati a pochi, non può negarsi che lo Stato sociale che ha raggiunto questi obiettivi è sicuramente più benestante e garantisce ai propri cittadini più equità, più sicurezza sociale e, quindi, più uguaglianza e maggior rispetto di sé.

La scelta dei presupposti d'imposta è frutto di valutazioni politiche delle maggioranze parlamentari, effettuate ai fini dell'equo riparto e del perseguimento di una maggiore mobilità degli assetti sociali, e non la mera conservazione ed omologazione legislativa dei modelli e delle regole "private" del

mercato. Delle funzioni assegnate al tributo dalla teoria economica classica nell'ambito della finanza pubblica – quella allocativa, quella stabilizzatrice e quella redistributiva – è proprio quest'ultima che, specie nell'attuale grave congiuntura economica, deve considerarsi prevalente ed essere con più impegno esercitata dallo Stato. La pressione andrebbe, perciò, calibrata in conseguenza della riduzione, riqualificazione e razionalizzazione della spesa, della lotta agli sprechi e del recupero dell'evasione, ma non ridotta a tutti i costi al solo fine di realizzare forzatamente, "affamando" lo Stato, il modello dello "Stato minimo" a detrimento di quello "sociale"¹².

1.4.3 Efficienza e distorsioni di mercato

Le imprese in regola con gli obblighi tributari sono danneggiate sia dalla crescita dell'onere tributario, e quindi della pressione fiscale, che dalla concorrenza delle imprese che evadono i tributi, mentre gli evasori beneficiano di una struttura dei costi inferiore rispetto ai contribuenti, potendo quindi operare sul mercato con prezzi più competitivi rispetto alle altre imprese. Le imprese meno efficienti ma con maggiore livello di evasione si sostituiscono a tutte le altre, viceversa le imprese più efficienti ma con inferiore livello di evasione fiscale sono costrette ad uscire dal mercato. Nel lungo periodo ciò causa effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse nel sistema economico, le risorse tendono a spostarsi nei settori a maggiore evasione fiscale, penalizzando la crescita economica e lo sviluppo economico.

Le imprese e i lavoratori partecipanti all'economia sommersa danno origine ad una concorrenza sleale a svantaggio di chi opera nell'economia ufficiale in rispetto della normativa. Infatti, agenti economici che non rispettano gli obblighi amministrativi e fiscali previsti dall'operatore pubblico, sopportano dei costi inferiori per il funzionamento della loro attività, avendo la opportunità di offrire al mercato beni e servizi ad un prezzo inferiore. Applicando prezzi inferiori, a parità di qualità del prodotto, le imprese che operano nel sommerso riusciranno a vendere una quantità maggiore del loro prodotto ottenendo un profitto più elevato.

Per concorrenza sleale si intende, in ambito economico-produttivo, lo svolgimento di un'attività mediante l'utilizzo di tecniche, comportamenti e mezzi illeciti per ottenere un vantaggio sui competitors e costituisce il principale fattore di blocco allo sviluppo e rischia di sotterrare l'economia sana, quella delle piccole e medie imprese. La concorrenza sleale rischia di trasformarsi in una catastrofe economica: le imprese che agiscono nell'irregolarità non solo possono fissare prezzi più bassi facendo uscire dal mercato le imprese corrette e favorendo un'espansione del

¹² Cfr. Relazione Gallo (2014), Ripensare il sistema fiscale in termini di maggiore equità distributiva, pag.11-13, http://www.camera.it/temiap/temi17/Relazione_Gallo.pdf

fenomeno, ma dimostrano anche una minore propensione all'investimento e all'ampliamento del volume d'affari spiazzando gli investimenti delle imprese che non evadono poiché non trovano redditività adeguata per l'ampliamento delle dimensioni aziendali. A causa di questa concorrenza sleale, le imprese regolari hanno la possibilità di scegliere tra due alternative: possono decidere di non reinvestire più i loro guadagni in quel settore produttivo e decidere di abbandonarlo, oppure possono decidere di entrare anche loro nel mondo dell'economia sommersa. Il lavoro sommerso, inoltre pone il lavoratore in una condizione di svantaggio e di debolezza all'interno rapporto di lavoro, ciò vale sia per i lavoratori subordinati che per quelli autonomi; infatti, nel mercato del lavoro nero nessun diritto è garantito e il lavoratore irregolare risulta sprovvisto di qualsiasi forma di previdenza e di assistenza.

Secondo un'analisi condotta da Confartigianato¹³ i settori che sono maggiormente esposti alle irregolarità sono quelli delle costruzioni (37,8%), altri servizi alla persona (14,5%), trasporti e magazzinaggio (6,5%); servizi di alloggio e di ristorazione (3,7%). L'evasione crea concorrenza sleale quando le possibilità di evasione sono diverse. Infatti, se tutti riuscissero a dichiarare solo una parte del proprio reddito sarebbe inutile parlare di concorrenza sleale da sommerso. La possibilità di evadere è legata ad aspetti di invisibilità dei fattori strutturali e giuridico-formali. Sotto il profilo strutturale è possibile individuare l'invisibilità dell'attività svolta attraverso:

- la dimensione fisico/territoriale, quando il luogo fisico in cui è svolta l'attività economica ha una minore visibilità, il ricorso al sommerso è facilitato;
- la dimensione di prodotto, quanto minore è la visibilità del prodotto tanto maggiore è la possibilità di svolgere un'attività irregolare (le imprese ad esempio che forniscono servizi hanno più possibilità di evadere, perché è difficile controllare il numero effettivo di prestazioni eseguite, rispetto alle imprese che effettuano una specifica produzione); inoltre il sommerso tende a diminuire se il prodotto è destinato alla vendita;
- la dimensione di mercato, minore è la visibilità dell'attività sul mercato maggiore è il ricorso a forme di attività sommerse e viceversa.

1.5 Dati dell'evasione fiscale in Italia

Ad oggi non esistono stime ufficiali dell'evasione fiscale, in quanto vi è una certa difficoltà nel misurare i fenomeni non direttamente osservabili, e l'incidenza dell'economia sommersa sul PIL non viene misurata fornendo un valore unico, ma l'Istat (Istituto Nazionale di Statistica), nella sua

¹³ <https://www.confartigianato.it/2017/01/studi-ai-massimi-la-concorrenza-sleale-del-sommerso-al-148-il-lavoro-indipendente-irregolare/>

valutazione delle attività economiche legali, ma totalmente o parzialmente sconosciute alla Pubblica Amministrazione a causa dell'evasione fiscale e contributiva, evidenzia un intervallo delimitato da un valore massimo e un valore minimo all'interno del quale deve trovare collocazione il valore aggiunto che viene occultato al Fisco.

L'Istat si occupa ufficialmente di elaborare le stime relative all'economia non osservata, in modo da aggiungerle agli aggregati economici della contabilità nazionale ed ottenere una stima esaustiva del PIL, e la metodologia di stima utilizzata dall'istituto italiano è stata suggerita anche dall'Eurostat (Istituto Statistico dell'Unione Europea) agli altri Paesi membri dell'Unione, quale strumento di confronto e di controllo al fine di accertare la precisione delle stime delle proprie contabilità nazionali indipendentemente dai metodi utilizzati per stimare i rispettivi PIL. Inoltre, per omogeneizzare i vari dati e renderli confrontabili, i vari istituti di statistica dei Paesi OCSE hanno recepito i criteri di contabilità, gli schemi e le definizioni del Regolamento 2223/96 sul SEC 95, il quale impone di contabilizzare nel PIL sia l'economia direttamente osservata sia una parte di quella non osservata e che si accorda pienamente con le direttive mondiali elaborate congiuntamente dalle Nazioni Unite, dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Commissione Europea, dall'OCSE e dalla Banca Mondiale.

Secondo i dati relativi all'ultimo triennio (2016-2018), il Ministero dell'Economia e delle Finanze ci dice che nel 2016 sono entrati nelle casse pubbliche 807 miliardi: non si tratta solo di entrate fiscali, ma sono comprese anche somme che la Pubblica Amministrazione riceve vendendo servizi alla popolazione, o incassando interessi sulle proprie attività, affitti, dividendi e trasferimenti che lo Stato riceve dall'Unione Europea. Oltre il 90% è costituito da entrate di natura fiscale, tasse e contributi sociali, che nel 2016 ammontavano a 731 miliardi, circa il 42% del PIL. In particolare, l'Istat include nei dati del PIL una stima dell'economia sommersa, quella che presumibilmente non paga le tasse, intorno al 13% del PIL nel 2014, in base alla quale è possibile determinare come il rapporto tra tasse pagate e il PIL di quella parte di paese che le paga sia di oltre il 48%: in altre parole, per chi non evade, quasi la metà del reddito va in tasse. I 731 miliardi versati al Fisco sono costituiti da tre macro-voci e da una lista infinita di tasse e balzelli vari. Le tre macro-voci sono i contributi sociali (che ammontavano a circa 226 miliardi), l'Irpef (per circa 190 miliardi) e l'Iva (circa 105 miliardi). Tra le altre voci vi sono l'Ires (pari a poco più di 30 miliardi), l'Irap (circa 30 miliardi), e i restanti 150 e rotti miliardi comprendono altre voci, quali ad esempio accise sulla benzina e ritenute alla fonte sugli interessi.

L'ultimo rapporto ufficiale che ci dà una stima di quanto viene evaso in Italia, basato sull'approccio descrittivo, è quello della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e

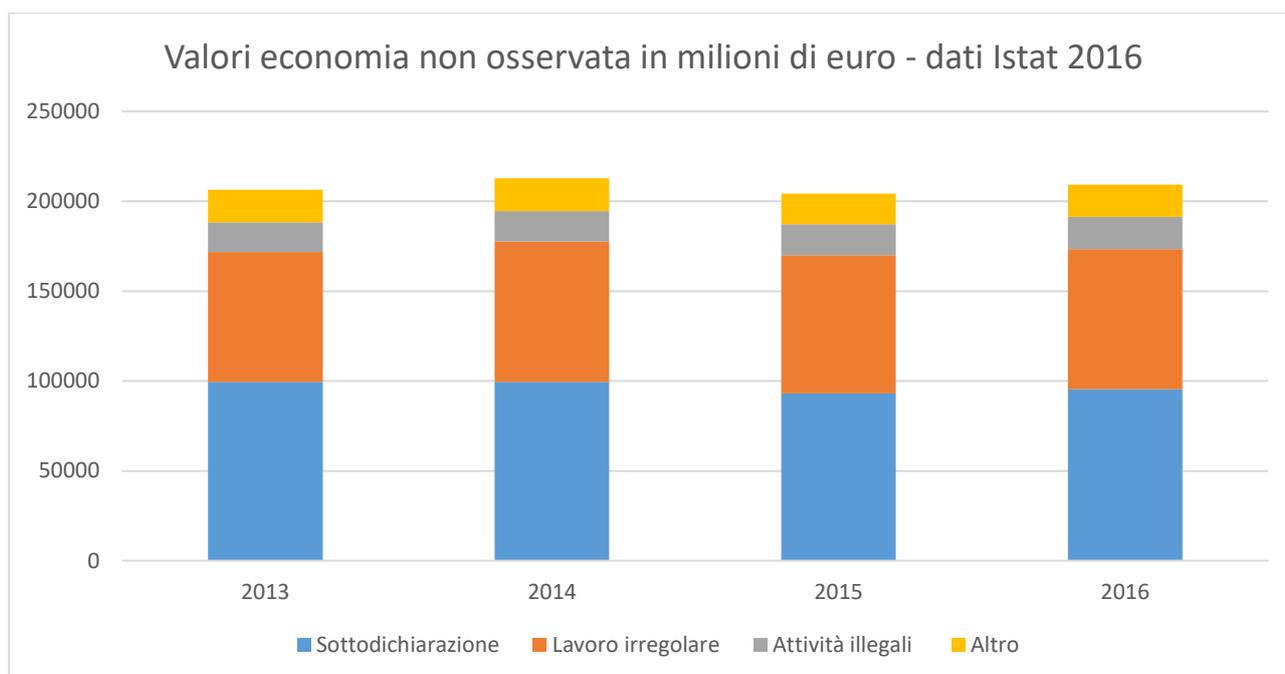
contributiva” prodotta dalla Commissione guidata da Enrico Giovannini, ripreso nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza dell’ottobre 2017, e costituita in base a una legge del settembre 2015, comprendente docenti universitari, rappresentanti di vari ministeri, dell’Agenzia delle Entrate, dell’Istat, della Banca d’Italia: questo rapporto stimava che, nella media del triennio, l’evasione ammontasse a circa 108-111 miliardi nel 2014 e ci dice anche che, per le sole tasse (il dato non è riportato per i contributi sociali), la percentuale di evasione è di quasi il 24%. Il rapporto Giovannini, però, non copre tutte le entrate fiscali, in quanto il calcolo di quanto viene evaso non include l’evasione sui contributi per il lavoro autonomo e su alcune tasse relativamente più piccole, restando così escluso circa un quarto del totale delle entrate: l’evasione in Italia è quindi più alta dei 111 miliardi stimati¹⁴. L’Osservatorio CPI (Conti Pubblici Italiani), ipotizzando il grado di evasione dei contribuenti sociali dei lavoratori autonomi sia uguale a quello dell’Irpef degli autonomi e che il grado di evasione delle ritenute sugli interessi, versati dalle banche, sia pari a zero, è giunto ad una stima dell’evasione totale di almeno 130 miliardi.

In relazione al riparto territoriale italiano, è possibile affermare come, in particolare per l’Iva e l’Irap, l’evasione è più alta al Sud che al Centro e al Nord: ad esempio, la propensione all’evasione dell’Iva è del 40% al Sud, mentre è intorno al 24-25% nel resto d’Italia; mentre, per l’Irap è a quasi il 30% al Sud, al 18-21% al per Centro e Nord-Est e solo al 13% nel Nord-Ovest. Queste differenze sono certamente influenzate dalla minore dimensione delle imprese al Sud, come dimostra uno studio di Confindustria di fine 2015, che ci dice come il sommerso e l’evasione vanno “a braccetto” con la piccola dimensione, e questo perché le piccole imprese sono caratterizzate da un minor numero di controlli amministrativi interni, una maggiore possibilità di comportamenti collusivi con i dipendenti, i fornitori e i clienti e una più elevata numerosità che riduce la probabilità di finire nelle maglie dei controlli¹⁵. Per quanto riguarda chi evade l’Irpef, invece, l’evasione risulta molto bassa per i lavoratori dipendenti, mentre i lavoratori autonomi evadono molto di più (intorno al 68% nel 2014). In particolare, la differenziazione tra lavoro dipendente e lavoro autonomo si è accentuata con la riforma del 1974 che estese a tutti i lavoratori dipendenti l’uso di ritenute alla fonte: da quell’anno al 1983, il peso delle tasse pagate dal lavoro dipendente è aumentato da meno del 20% del totale delle entrate tributarie a oltre il 25%, mentre il peso delle tasse pagate dal lavoro autonomo è aumentato nello stesso periodo solo dall’1,3% al 2%.

¹⁴ Cfr. Cottarelli (2018), I sette peccati capitali dell’economia italiana, pag.14-17, Feltrinelli

¹⁵ Cfr. Scenari economici (2015), Rapporto Risalita in cerca di slancio. L’evasione blocca lo sviluppo, pag.97, Centro studi di Confindustria

I dati più recenti riportati dall'Ufficio nazionale di statistica risalgono al 2016 e, secondo le stime Istat, in quell'anno il valore aggiunto generato dall'economia sommersa ammonta ad una cifra pari a 192 miliardi di euro, mentre quello connesso alle attività illegali a circa 18 miliardi. Dunque l'ammontare dell'economia sommersa, come somma del sommerso economico e delle attività illegali, risulta nel 2016 pari a 210 miliardi, cioè circa il 12,4% del PIL. Le stime al 2016 confermano la tendenza alla discesa dell'incidenza della componente non osservata dell'economia sul PIL dopo il picco del 2014, riscontrandosi infatti un'ulteriore diminuzione di 0,2 punti percentuali dopo quella di 0,5 punti registrata nel 2015. La composizione dell'economia non osservata registra variazioni limitate. Nel 2016, la componente relativa alla sotto-dichiarazione pesa per il 45,5% del valore aggiunto (circa -0,6 punti percentuali rispetto al 2015). La restante parte è attribuibile per il 37,2% all'impiego di lavoro irregolare (37,3% nel 2015), per l'8,8% alle altre componenti (fitti in nero, mance e integrazione domanda-offerta) e per l'8,6% alle attività illegali (rispettivamente 9,6% e 8,2% l'anno precedente).



Fonte: rielaborazione personali dati Istat 2016.

Entrando nello specifico, l'analisi dell'Istat permette di individuare il diverso grado di incidenza delle determinanti del valore aggiunto dell'economia sommersa e tali componenti hanno origine, a loro volta, da stime che hanno come obiettivo quello di correggere o integrare i dati ottenibili esplicitamente o implicitamente, come ad esempio le dichiarazioni delle imprese o la rilevazione del sommerso economico ottenuta in modo implicito a partire da una valutazione complessiva del fenomeno. Questo tipo di integrazioni può essere generalmente suddiviso in tre grandi gruppi di cui i primi due concorrono alla formazione dell'ipotesi minima mentre il terzo, in aggiunta agli altri due,

alla stima massima in quanto contiene al suo interno degli effetti collegati sia a fenomeni statistici che a fenomeni economici non individuati totalmente da quelli precedenti. In base al “Rapporto sull’economia non osservata”, è possibile distinguere i tre in gruppi di integrazione in:

- correzione del fatturato e dei costi intermedi: comprende tutte quelle situazioni di sotto-dichiarazione del fatturato, di rigonfiamento dei costi intermedi, di locazioni senza regolare contratto o di abusivismi edilizi;
- lavoro non regolare: in riferimento ai soggetti che lavorano nelle imprese senza alcun contratto regolare, più precisamente si tratta di prestazioni lavorative che non sono osservabili direttamente presso le imprese e le varie istituzioni perché sono svolte senza alcun rispetto delle normative contributive e fiscali;
- riconciliazione delle stime tra offerta e domanda di beni/servizi: accade solitamente che le stime indipendenti degli aggregati della domanda di beni/servizi siano più complete rispetto a quelle dell’offerta poiché queste ultime risentono direttamente dell’interesse dei soggetti economici a mascherare i proprio guadagni.

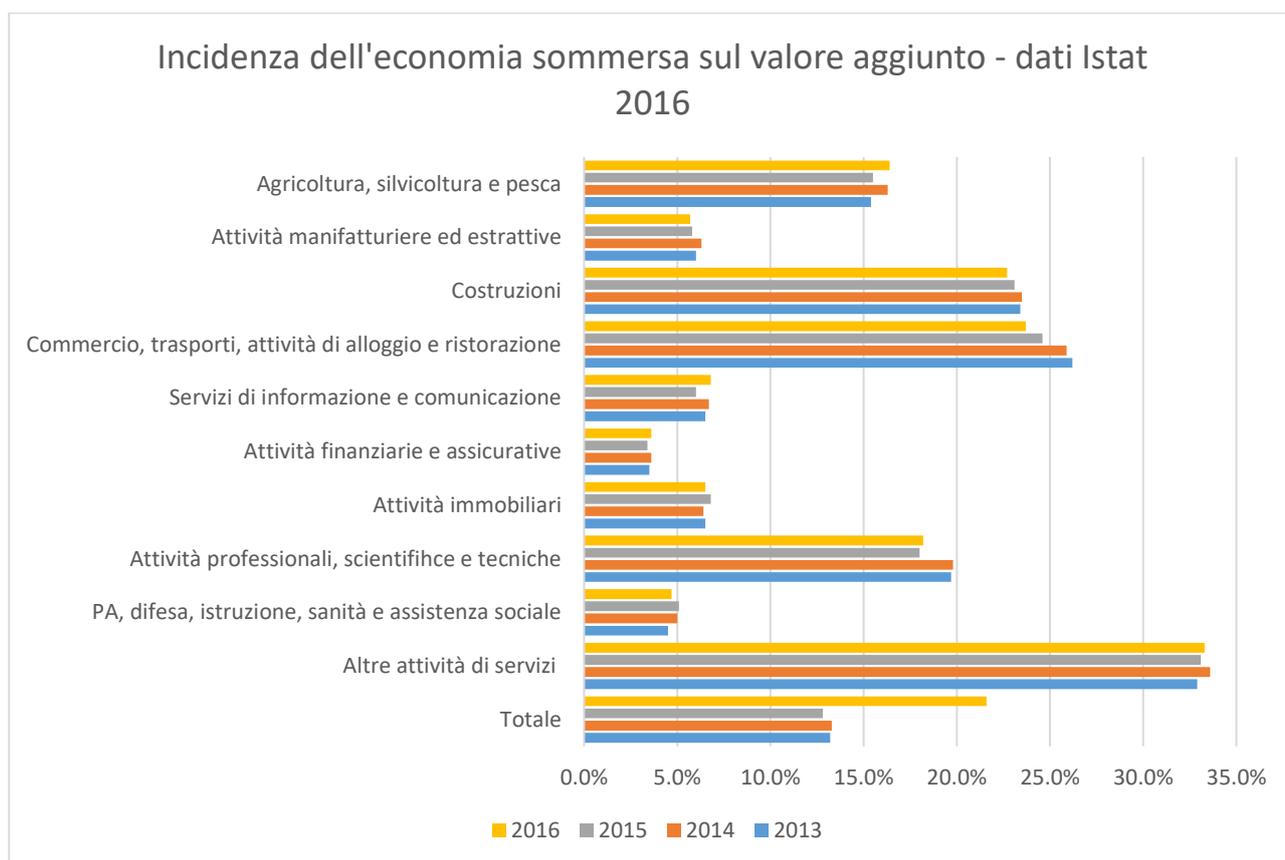
Dal punto di vista della composizione settoriale, il sommerso economico non ha subito variazioni significative, seppure il fenomeno abbia assunto dinamiche eterogenee fra i comparti. L’incidenza del sommerso continua ad essere particolarmente alta nelle “altre attività dei servizi” (33,3%, in aumento di 0,2 punti percentuali rispetto al 2015), nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (23,7%, in diminuzione di 0,9 punti), nelle Costruzioni (22,7%, in contrazione di 0,4 punti) e nelle attività professionali, scientifiche e tecniche (18,2%, con un incremento di 0,2 punti). Una minore incidenza, invece, dell’economia sommersa si riscontra nei settori delle attività finanziarie e assicurative (3,6%, da 3,4% nel 2015), dove è connessa alla sola operatività degli ausiliari dell’intermediazione finanziaria, e delle Amministrazioni pubbliche, difesa, istruzione, sanità e assistenza sociale (4,7%, in riduzione rispetto al 2015), in cui il sommerso economico è presente esclusivamente nei servizi di istruzione, sanità e assistenza sociale che producono per il mercato. La diffusione del sommerso economico tende ad essere maggiormente legata al tipo di mercato di riferimento, e di rapporto fra cliente e fornitore, piuttosto che alla tipologia di bene/servizio prodotto¹⁶.

Anche il peso della sotto-dichiarazione sul complesso del valore aggiunto risulta più rilevante nei medesimi settori: 16,3% nei Servizi professionali, 12,4% nel Commercio, trasporti, alloggio e

¹⁶ Cfr. Report Istat (2018), L’economia non osservata nei conti nazionali, Report statistiche, https://www.istat.it/it/files/2018/10/Economia-non-osservata_2013-2016_rev.pdf

ristorazione e 11,9% nelle Costruzioni. Nel manifatturiero, l'incidenza è relativamente elevata nella Produzione di beni alimentari e di consumo (7,5%) e molto contenuta nella Produzione di beni di investimento (2,3%). La componente di valore aggiunto, invece, generata dall'impiego di lavoro irregolare incide maggiormente nel settore degli Altri servizi alle persone (con un peso del 22,8% nel 2016), dove è principalmente connessa al lavoro domestico, e nell'Agricoltura, silvicoltura e pesca (16,4%)¹⁷.

Stando, quindi, ai dati dell'Istat emerge che il mercato dei servizi è il settore che genera la gran parte del valore aggiunto delle attività sommerse, ogni tre euro nel mercato dei servizi uno arriva all'economia sommersa, e tale circostanza è attribuibile alle caratteristiche strutturali delle imprese di tale settore e alla natura dell'attività svolta, poiché i comparti di tale settore presentano un'elevata frammentazione della struttura produttiva e un modesto immobilizzo di capitali fissi: tutti questi fattori rendono minima la probabilità di essere identificati dalle autorità preposte al controllo fiscale e aumentano la propensione al sommerso.



Fonte: rielaborazione personale dati Istat 2016.

Le analisi dell'Istat non sono però certamente le uniche che sono state effettuate ai fini della rilevazione della "hidden economy", ossia l'economia sommersa. Negli ultimi anni, ad esempio,

¹⁷ Cfr. Comunicato stampa Istat (2018), Economia non osservata nei conti nazionali, <https://www.istat.it/it/archivio/222223>

anche la Confcommercio ha pubblicato degli studi, nei quali, effettuando un'analisi regionale del fenomeno evasivo e del sommerso economico, ha stimato il valore dell'economia sommersa italiana nel periodo 2011-2014, rilevando un valore parimenti identico a quello dell'Istat (215 miliardi di euro evasi, pari al 13% del PIL), e dai quali emerge chiaramente un differenziale tra Nord e Sud: stando alle ultime informazioni disponibili (2014), nel Mezzogiorno quasi un quinto del valore aggiunto è prodotto da attività che sfuggono all'osservazione e alla tassazione dell'amministrazione pubblica, a fronte di un valore di poco superiore al 12% nel Nord¹⁸.

Al riguardo, nel recente report Scenari Economici, il Centro studi Confindustria (CSC) fornisce una stima dell'evasione fiscale e contributiva per l'anno 2015. Avvalendosi di diversi approcci già scientificamente collaudati, ha stimato, per l'anno di riferimento, un valore pari a 122,2 miliardi di euro, pari al 7,5 per cento del PIL. Il CSC calcola che al fisco vengano sottratti quasi 40 miliardi di IVA, pari al 2,4% del PIL, 28,6 miliardi di IRPEF e IRES (rispettivamente per l'1,4% e lo 0,3% del PIL), 3 miliardi di IRAP (0,2%) e 16,3 miliardi di altre imposte indirette. A tali cifre si aggiungono 34,4 miliardi di evasione contributiva¹⁹.

| Il peso dell'evasione fiscale e contributiva (gettito evaso 2015) – elaborazione dati CSC | | |
|---|--------------------|--------------|
| | in milioni di euro | in % del PIL |
| <u>IVA</u> | 39.819 | 2.4 |
| <u>Contributi sociali</u> | 34.4185 | 2.1 |
| <u>IRPEF</u> | 23.449 | 1.4 |
| <u>Altre imposte indirette</u> | 11.402 | 0.7 |
| <u>IRES</u> | 5.188 | 0.3 |
| <u>Imposte locali evase</u> | 4.881 | 0.3 |
| <u>IRAP</u> | 3.052 | 0.2 |
| <u>Evasione fiscale e contributiva</u> | 122.208 | 7.5 |

Fonte: elaborazione CSC su dati Agenzia delle Entrate, INPS e ISTAT.

Infine, anche l'Istituto privato Eurispes ha fornito e pubblicato una stima alternativa del fenomeno in oggetto nel rapporto "Povertà, disuguaglianze e fragilità in Italia – Riflessioni per il nuovo Parlamento", nel quale viene analizzato come l'economia sommersa nel nostro Paese abbia generato, a partire dal 2007, almeno 549 miliardi di euro l'anno: un fenomeno che coinvolge tutti i

¹⁸ Cfr. Ufficio Studi Confcommercio (2017), Le determinanti dell'evasione fiscale: un'analisi regionale, pag.23-27, <https://www.confcommercio.it/documents/10180/13595349/Le+determinanti+dell%27evasione+fiscale.pdf/745457f7-a2e7-4397-81ba-1f61ef622ca6>

¹⁹ CSC (2015), L'evasione blocca lo sviluppo, Scenari economici, n. 25, pag.77

settori, dall'agricoltura ai servizi, all'industria, nelle forme del lavoro nero continuativo, del doppio lavoro, del lavoro nero saltuario.

L'Istituto sostiene che il 54,5% dell'economia non osservata è rappresentato dal lavoro sommerso, il 28,4% dall'evasione fiscale da parte di aziende e imprese e il 16,9% dalla cosiddetta economia informale. Per quanto riguarda la parte più consistente dell'economia non osservata, relativa al flusso di denaro generato dal lavoro sommerso, le stime si attestano a 300 miliardi di euro. Secondo dell'Istituto, sono circa 6 milioni i doppio-lavoristi tra i dipendenti, 600mila gli immigrati con regolare permesso di soggiorno che lavorano in nero e a questi si aggiungono persone con pensioni di invalidità e di vecchiaia, che risultano essere circa 16,5 milioni, di cui 4,5 milioni hanno un'età compresa tra i 40 e i 64 anni con la plausibilità che almeno un terzo di essi lavori in nero. A questo terzo si aggiungono 820mila pensionati tra ultra-sessantacinquenni ancora attivi, che vanno a formare, secondo le stime Eurispes, un piccolo esercito di circa 2.320.000 pensionati che producono lavoro sommerso e le categorie dei lavoratori indipendenti, i liberi professionisti, i collaboratori a progetto e i soci di cooperative. Infine, secondo le valutazioni dell'Istituto Eurispes, ai 300 miliardi derivanti dal lavoro sommerso, si devono aggiungere 156 miliardi di euro di sommerso generati dalle imprese italiane, dato stimato sulla base delle operazioni condotte a partire dal 2007 dalla Guardia di che ha riscontrato 27 miliardi di euro di base imponibile sottratta al fisco²⁰.

1.6 La posizione dell'Italia nel confronto con l'Europa

L'evasione e l'elusione fiscali, come evidenziato dalla Commissione europea, privano i bilanci pubblici di miliardi di euro di gettito l'anno, falsano la concorrenza tra le imprese, incidono negativamente sulle condizioni di equità e parità di tutti i contribuenti, compromettono il concetto di sistema fiscale favorevole alla crescita e ostacolano l'efficacia dell'Unione dei mercati dei capitali. Inoltre, l'innovazione e la competitività rischiano di essere soffocate poiché le piccole e medie imprese (PMI), che sono la principale fonte di occupazione in Europa, finiscono per pagare in proporzione più tasse rispetto alle grandi imprese (che potranno così permettersi di dedicarsi a una pianificazione fiscale aggressiva. L'elusione fiscale può anche portare all'aumento del carico fiscale sul lavoro, poiché i Governi possono compensare la perdita di gettito aumentando le imposte altrove, a scapito dell'occupazione e di un mercato del lavoro sano. Considerato il carattere transfrontaliero dell'evasione e dell'elusione fiscali, la Commissione Europea rileva che l'intervento a livello strettamente nazionale è generalmente inefficace per affrontare questi problemi; al

²⁰ Istituto Eurispes (2018), Povertà, disuguaglianze e fragilità in Italia – Riflessioni per il nuovo Parlamento, <https://eurispes.eu/news/poverta-disuguaglianze-e-fragilita-in-italia-risultati-dello-studio-eurispes-mercatorum/>

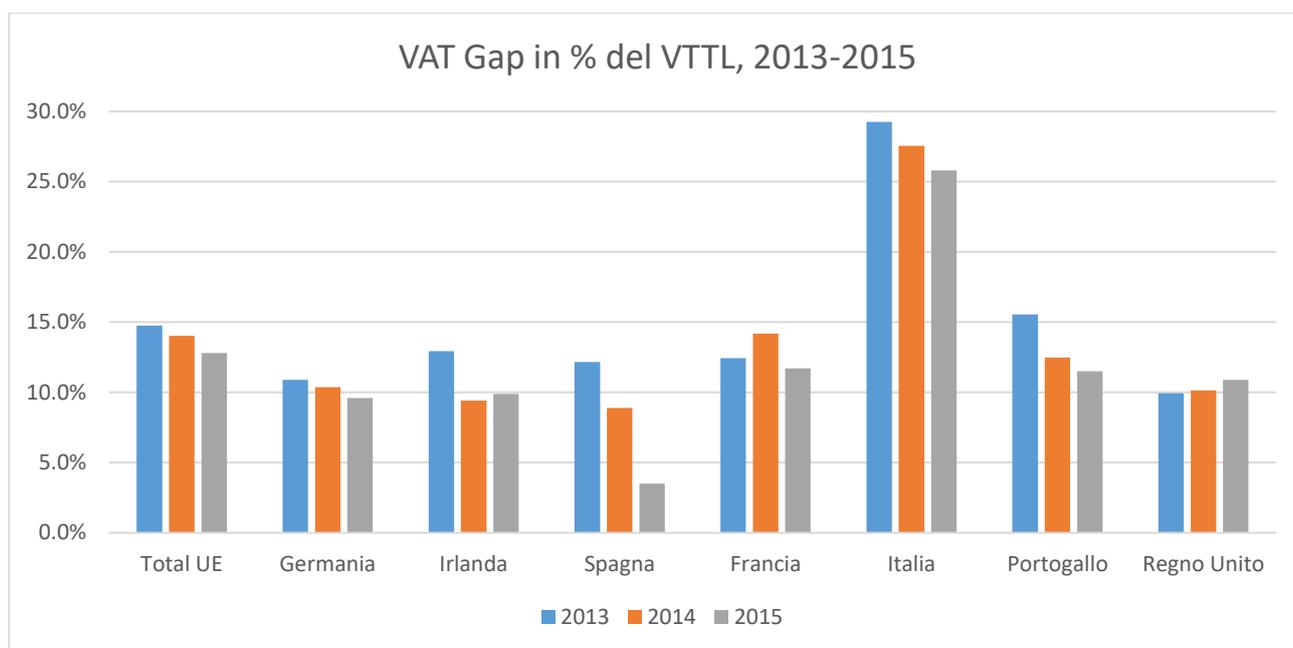
contrario, un approccio coordinato alla lotta contro gli abusi fiscali, sia a livello dell'UE, che a livello internazionale, è ritenuto fondamentale.

Poiché le imposte dirette sono di competenza degli Stati membri, l'attenzione dell'UE è sempre stata concentrata prevalentemente sull'evasione dell'IVA (Imposta sul Valore Aggiunto), che costituisce, sia pure per una quota marginale (circa il 12%), una delle entrate del bilancio UE. Il divario IVA, meglio noto come "Vat Gap", che secondo gli ultimi dati pubblicati nel settembre 2017 dalla Commissione europea, ma che si riferiscono al 2015, ammonta a 151,5 miliardi di euro, esprime la differenza tra l'ammontare delle entrate IVA effettivamente riscosse e le entrate teoriche che ciascun Paese potrebbe riscuotere sulla base della dinamica congiunturale osservata e tenendo conto della struttura impositiva nonché della legislazione di riferimento. In particolare, l'ammontare teorico totale del debito IVA è calcolato utilizzando un approccio di tipo top-down: partendo dal confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli rilevati nelle dichiarazioni fiscali, si applicano le aliquote legali previste dal singolo paese per ottenere una stima del debito IVA totale. Se da un lato tale indicatore può essere utilizzato per misurare l'efficacia della riscossione delle entrate IVA di un paese, dall'altro è importante precisare che il Vat Gap non è una misura diretta del livello di evasione, in quanto, oltre a dipendere da frodi, evasione ed erosione fiscale, è influenzato anche da problemi di liquidità dei contribuenti e di contabilizzazione insiti nei sistemi contabili dei singoli paesi nonché problemi residuali nel calcolo²¹.

Nell'ultimo rapporto pubblicato a settembre scorso dalla Commissione Europea, "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report", sono fornite le nuove stime del Vat Gap e del Policy Gap nel 2015 nonché gli aggiornamenti delle stime dell'indicatore per il triennio complessivo 2013-2015²².

²¹ Cfr. MEF, Ufficio III – Direzione Studi e Ricerche Economico Fiscali (2018), Documento Entrate Tributarie Internazionali, pag.10-11, http://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/entrate_tributarie/Entrate-Tributarie-Internazionali-2018-2.pdf

²² Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report, TAXUD/2015/CC/131, Warsaw, 18 Settembre 2017



Fonte: elaborazione personale dati CE, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf

Nel dettaglio si segnala che:

- il VAT Gap medio dei paesi UE (EU28) presenta un'incidenza sul totale dell'IVA teorica pari al 12,8% nel 2015. Tra i paesi osservati, l'Italia è quello con la percentuale di VAT Gap maggiore (25,8%). Tutti gli altri paesi, ossia Germania (9,6%), Irlanda (9,9%), Spagna (3,5%), Francia (11,7%), Portogallo (11,5%) e Regno Unito (10,9%), si attestano su un valore inferiore a quello della media UE;
- nel triennio 2013-2015 il VAT Gap medio dei paesi UE (EU28) mostra un trend decrescente. Questa dinamica è influenzata dai valori dell'indicatore registrati in Germania, Spagna, Italia e Portogallo, caratterizzati da un andamento decrescente. Sostanzialmente stabile il livello registrato per il Regno Unito; presenta oscillazioni nel periodo il VAT Gap di Irlanda e Francia.

Si stima che le sole frodi transfrontaliere rappresentino una perdita di gettito IVA pari a circa 50 miliardi di euro l'anno: se mediamente a livello UE i dati mostrano un trend in miglioramento, la riscossione dell'IVA a livello nazionale varia notevolmente tra i diversi Stati membri. I divari dell'IVA più significativi sono stati registrati in Romania (37,2%), in Slovacchia (29,4%) e in Grecia (28,3%), mentre quelli più esigui sono invece stati osservati in Spagna (3,5%) e in Croazia (3,9%). In termini assoluti, il divario dell'IVA maggiore (35 miliardi di euro) è stato quello dell'Italia. Dal report dell'Agenzia delle entrate del 1° febbraio 2018 sui risultati del recupero complessivo dell'evasione risulta che, degli oltre 20 miliardi di euro complessivi recuperati nel 2017 in Italia (con un incremento del 5,8% rispetto al 2016), circa 11 miliardi derivano dai versamenti diretti dei contribuenti a seguito dei controlli (+14,6%), 7,4 miliardi derivano da ruoli (+54,2%), 1,3 miliardi, invece, è la somma

incassata grazie alle lettere di compliance inviate ai contribuenti (+160%) e 400 milioni sono stati recuperati grazie alla prima versione della voluntary disclosure²³.

Al fine di presentare un quadro economico di riferimento per ciascuno dei Paesi considerati occorre inquadrare alcune variabili fondamentali, i dati delle quali sono aggiornati all'ultima release disponibile sul database di Eurostat con diffusione mensile o trimestrale, quali il PIL, il tasso di inflazione, il tasso di disoccupazione, il livello dei consumi finali e della spesa pubblica, l'andamento della produzione industriale e la variazione dello stock di debito pubblico commisurato al PIL. La serie del PIL è costruita su base trimestrale in termini di variazione tendenziale del PIL nominale. Per ogni Paese viene calcolato anche il tasso di variazione congiunturale annualizzato che indica il contributo di ciascun trimestre sull'andamento tendenziale. Il confronto tra i Paesi è effettuato sulla base dell'andamento degli indicatori macroeconomici più rilevanti:

- per il tasso di inflazione si considera il tasso annuale di variazione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (HICP, Harmonised Indices of Consumer Prices), i cui dati sono aggiornati mensilmente.
- il tasso di disoccupazione è espresso in percentuale della popolazione attiva e i relativi dati sono destagionalizzati e non corretti per gli effetti di calendario, con aggiornamento su base mensile.
- la dinamica dei consumi è calcolata utilizzando i tassi di variazione tendenziale della spesa per consumi finali delle famiglie. I dati non sono né destagionalizzati né corretti per gli effetti di calendario e la variazione è calcolata su base trimestrale.
- il tasso di variazione della produzione industriale è calcolato su base mensile ed esprime la variazione rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente. I dati sono corretti per gli effetti di calendario e non destagionalizzati. Le attività considerate per il calcolo dell'indice.
- la spesa pubblica e lo stock di debito pubblico sono espresse in percentuale del PIL. In particolare, i dati sulla spesa pubblica non sono né destagionalizzati né corretti per gli effetti di calendario e hanno una frequenza di aggiornamento su base trimestrale. I dati sul debito pubblico, invece, sono aggiornati annualmente e si riferiscono al debito lordo consolidato della pubblica amministrazione nei paesi oggetto di analisi²⁴.

²³ Cfr. Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea (2018), Documentazione per le Commissioni - Riunioni Interparlamentari, pag.45-47, http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/RI003.pdf?_1550930827107

²⁴ Cfr. MEF, Ufficio III – Direzione Studi e Ricerche Economico Fiscali (2018), Documento Entrate Tributarie Internazionali, pag.21, http://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/entrate_tributarie/Entrate-Tributarie-Internazionali-2018-2.pdf

Infine, accanto al tema dell'evasione fiscale, che può essere definita come tutti quei comportamenti che hanno come obiettivo la riduzione o di sottrarsi, in tutto o in parte, all'obbligazione tributaria attraverso pratiche che violano le leggi e le norme fiscali, negli ultimi anni ha assunto dimensioni sempre più significative e preoccupanti il fenomeno dell'elusione fiscale che, seppur rispettando la legge, produce vantaggi al contribuente riducendo il gettito. L'elusione è stata rappresentata come una forma di abuso del diritto, ovvero la messa in pratica di comportamenti e azioni che hanno come obiettivo ultimo quello di aggirare le leggi a proprio vantaggio. L'elusione, peraltro, può anche essere agevolata dal fatto che alcuni contribuenti, tipicamente le imprese multinazionali, operano in diversi Paesi ovvero offrono beni o servizi immateriali il cui valore è difficile da quantificare. Non è agevole individuare dati certi riguardo l'ampiezza del fenomeno, innanzitutto in quanto non vi è una definizione condivisa di ciò che costituisce "elusione", a livello internazionale. Tuttavia, secondo una stima scaturita dalla collaborazione degli Stati OCSE e G20, il fenomeno determina una perdita in termini di entrate fiscali che oscilla tra il 4 e il 10% degli introiti globali delle imposte sui redditi d'impresa. In termini monetari, il mancato introito è quantificabile in un ammontare tra i 100 e i 240 miliardi ogni anno. Secondo un altro studio condotto dal Fondo monetario internazionale, il trasferimento degli utili tra giurisdizioni fiscali comporta una perdita di gettito che mediamente corrisponde a circa il 5% delle attuali entrate fiscali provenienti dall'imposizione del reddito delle società, ma che è pari a quasi il 13% nei Paesi non appartenenti all'OCSE. Per quanto concerne l'Unione europea, ogni anno la sola elusione fiscale fa perdere ai bilanci nazionali 50-70 miliardi di euro circa, ma tali perdite di gettito potrebbero in realtà ammontare a circa 160-190 miliardi di euro se si tiene conto delle intese fiscali particolari, delle inefficienze nella riscossione e di altre attività analoghe.

Capitolo 2: Agenti e strumenti di prevenzione e contrasto all'evasione

2.1 Organi dell'Amministrazione fiscale coinvolti nel contrasto all'evasione

In Italia l'Amministrazione fiscale è caratterizzata dalla presenza di numerosi organismi, cui si applicano regole diverse per quanto attiene, ad esempio, allo status giuridico, agli obiettivi, alle prestazioni e all'autonomia. Ognuno di questi organismi è coinvolto, a diverso titolo, nella prevenzione e nel contrasto all'evasione fiscale. Tali organismi sono: il Dipartimento Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF); l'Agenzia delle entrate; l'Agenzia delle dogane; la Guardia di Finanza, Equitalia (responsabile della riscossione dei crediti fiscali) e l'Istituto di previdenza sociale (INPS). I servizi di Information Technology (IT), invece, sono forniti da: Sogei, società privata di proprietà del MEF, che ha progettato e realizzato il Sistema informativo della fiscalità, ovvero l'Anagrafe tributaria per conto del MEF; e Sose, società per azioni costituita per l'88% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e per il 12% dalla Banca d'Italia, che, resa operativa dal 1999, svolge tutte le attività relative a servizi di consulenza e di ricerche statistiche²⁵.

2.1.1 Dipartimento Finanze del MEF

Il Dipartimento delle Finanze (DF) è uno dei quattro dipartimenti in cui è organizzato il Ministero dell'Economia e delle Finanze²⁶ e svolge le funzioni di indirizzo e regia complessiva del sistema fiscale nazionale, dando attuazione alle direttive del Ministro in materia tributaria. Il DF si occupa di supporto alla definizione delle politiche tributarie, all'attività normativa primaria e secondaria per garantirne l'applicazione e alla funzione giurisdizionale tributaria, di gestione della fiscalità, di coordinamento delle attività delle Agenzie fiscali e dello sviluppo del federalismo fiscale. Periodicamente il Ministro dell'Economia e delle Finanze definisce, con l'Atto di Indirizzo, le politiche fiscali dell'Italia, i macro-obiettivi e gli sviluppi attesi nel rispetto del sistema fiscale e individua, in generale, le priorità sui quali i vari attori dell'Amministrazione fiscale dovranno focalizzarsi. La direzione sottolineata nell'Atto di indirizzo è tradotta nella Convenzione triennale, che ha il compito di rilevare le strategie che devono essere attuate dalle Agenzie, gli obiettivi da raggiungere, i parametri usati per misurare la performance e gli incentivi erogati nel caso di raggiungimento degli obiettivi. Tale Convenzione è stipulata annualmente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dal direttore dell'Agenzia delle Entrate, in quanto Presidente dell'ente pubblico economico Agenzia

²⁵ Cfr. Rapporto OCSE (2016), Italy's tax administration. A Review of Institutional and Governance Aspects, <https://www.oecd.org/tax/administration/italy-tax-administration-a-review-of-institutional-and-governance-aspects.pdf>

²⁶ I quattro dipartimenti in cui è organizzato il Ministero dell'Economia e delle Finanze sono: Dipartimento del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, Dipartimento delle Finanze, Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi.

delle Entrate-Riscossione, nato a seguito della soppressione di Equitalia e della complessiva riforma della riscossione, operata dal Decreto-Legge n.193 del 2016.

2.1.2 Agenzie delle Entrate

L’Agenzia delle Entrate è un ente pubblico non economico istituito dal D.lgs. n. 300/1999, art. 57, operativo dal 1 gennaio 2001, che opera attraverso una rete di uffici consistente in Direzioni Centrali, Regionali e Provinciali (108), Centri di Assistenza Multicanale (7) e Centri Operativi (3). L’Agenzia ha competenza in materia di entrate tributarie e diritti erariali, ipotecaria e catastale, in merito alle quali si occupa delle funzioni relative alla gestione, all'accertamento e al contenzioso dei principali tributi: imposte dirette, imposta sul valore aggiunto, imposta di registro e tributi ad essa collegati (imposte ipotecarie e catastali, imposta sulle successioni e donazioni), imposta di bollo e tasse di concessione governativa. L’Agenzia, inoltre, assicura assistenza ai contribuenti e coordina i controlli diretti a verificare l’esistenza di eventuali inadempimenti e a contrastare l’evasione fiscale²⁷. Dal 1 dicembre 2012, come previsto dall’art. 23-quarter del Decreto-Legge n. 95/2012, ha inglobato la soppressa Agenzia del Territorio e ne ha assunto compiti e competenze, essendo anche responsabile per il catasto e la conservatoria, la valutazione e la gestione del mercato immobiliare²⁸. Dal 1 luglio 2017, inoltre, è stato istituito, ai sensi dell’art. 1 del Decreto-Legge 22 ottobre 2016, n.193, l’ente pubblico economico Agenzia delle Entrate-Riscossione, subentrata a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia, ad eccezione di Equitalia Giustizia. L’obiettivo dell’Agenzia delle entrate-Riscossione è di migliorare l’attività di riscossione nazionale mediante un approccio che garantisca economicità della gestione, soddisfazione dei contribuenti per i servizi prestati e aumento dei volumi di riscossione, anche mediante azioni di prevenzione e contrasto dell'evasione ed elusione fiscale²⁹.

Al fine di potenziare la compliance, incrementare il livello di adempimento spontaneo e prevenire ex-ante i rischi di evasione ed elusione, l’Agenzia delle entrate sta perseguendo una strategia basata su due obiettivi convergenti: la promozione della compliance spontanea e il contrasto all’evasione e all’elusione fiscale, mettendo i contribuenti al centro dell’attenzione di un’amministrazione moderna che ha l’onere di svolgere un ruolo di facilitazione prima di esercitare i più penetranti poteri di controllo e repressione, riducendo pertanto l’impatto dell’azione di accertamento sullo svolgimento dell’attività economica dei contribuenti. Da alcuni anni, lo strumento per prendere

²⁷ Cfr. Rapporto OCSE, <https://www.oecd.org/tax/administration/italy-tax-administration-a-review-of-institutional-and-governance-aspects.pdf>, pag.71

²⁸ Cfr. <http://www.mef.gov.it/ministero/struttura/agenzie.html>, 2. Agenzia delle Entrate

²⁹ Cfr. <https://www.agenziaentrateriscossione.gov.it/it/il-gruppo/Chi-siamo/>

contatto con il contribuente con una modalità che non prevede nella prima fase l'utilizzo dei poteri autoritativi ma che offre un servizio che fa leva sulla tax morale, è rappresentato dalle comunicazioni per la promozione della compliance inviate a cittadini, ai professionisti ed alle imprese.

Questa modalità di approccio al contribuente sta producendo risultati positivi sia in termini di cambiamento dei comportamenti, anche per gli anni successivi, sia in termini di recupero di imposte non versate o versate in misura ridotta erroneamente: secondo i dati presenti nell'Allegato alla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (Allegato alla NADEF), nel 2017 sono stati complessivamente incassati 1,3 miliardi dall'adesione alle strategie di compliance, con una variazione in aumento del 160% rispetto al risultato conseguito nel 2016³⁰.

2.1.3 Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, istituita con il D.lgs. n. 300/1999 e operativa dal 1 gennaio 2001, è un ente pubblico dotato di personalità giuridica ed una delle agenzie fiscali che svolgono le attività tecnico-operative un tempo di competenza del Ministero delle Finanze. Dal 1 dicembre 2012, in applicazione del Decreto-Legge n. 95/2012, ha incorporato l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, assumendo la nuova, ed attuale, denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Nell'aprile del 2018 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha dato il via libera a una profonda riorganizzazione delle strutture, delle funzioni e della missione stessa dell'Agenzia, sancendo al contempo il definitivo superamento della divisione funzionale tra Area Doganale e Area Monopoli. La missione dell'Agenzia, come sancito dallo Statuto, è declinabile in quattro obiettivi generali: favorire la crescita economica dell'Italia; contribuire alla fiscalità interna e alla tutela degli interessi finanziari del Paese e dell'UE, provvedendo alla riscossione di tributi specifici e alla lotta all'evasione fiscale e alle frodi; esercitare il ruolo di presidio dello Stato nei settori dei giochi e dei tabacchi; concorrere alla sicurezza e alla salute dei cittadini³¹.

L'Agenzia delle Dogane è responsabile dell'amministrazione delle accise, l'IVA sulle importazioni ed i dazi doganali. Da quando ha inglobato l'Amministrazione dei Monopoli di Stato nel 2012, l'Agenzia delle Dogane si occupa anche dei giochi pubblici, produzione, distribuzione e vendita di prodotti del tabacco³².

³⁰ Cfr. Allegato alla NADEF 2018, Ministero dell'Economia e delle Finanze, <http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/A6 - Relazione evasione fiscale e contributiva.pdf>, pag. 101-103

³¹ Cfr. <https://www.adm.gov.it/portale/lagenzia/chi-siamo/la-missione>

³² Cfr. Rapporto OCSE, <https://www.oecd.org/tax/administration/italy-tax-administration-a-review-of-institutional-and-governance-aspects.pdf>, pag. 72

2.1.4 Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza è un corpo militarizzato autonomo, fa parte delle forze armate e la sua struttura attuale nasce dalla Legge del 23 aprile 1959 e dal D.P.R. del 29 gennaio 1999. La Guardia di Finanza riferisce direttamente al Ministro dell'Economia e Finanze, mentre a capo troviamo il Comandante Generale, designato dal Presidente della Repubblica dopo la ratifica da parte del Consiglio dei Ministri che considera le proposte del Ministro del MEF, che definisce le sue strategie, assicura la gestione generale, la pianificazione, i controlli e le attività e coordina le sue relazioni nei confronti di terzi e del MEF³³. I compiti della Guardia di Finanza sono sanciti dalla legge di ordinamento del 23 aprile 1959, n.189, e consistono nella prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie, nella vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico e nella sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria. Inoltre, la Guardia di Finanza concorre al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e la difesa politico-militare delle frontiere.

Il D.lgs. 19 marzo 2001, n.68 ha esteso la competenza della Guardia di Finanza prevedendo, tra le altre cose: la missione della Guardia di Finanza come Forza di polizia a competenza generale su tutta la materia economica e finanziaria; l'estensione delle facoltà e dei poteri, riconosciuti per legge ai militari del Corpo in campo tributario, a tutti i settori in cui si esplicano le proiezioni operative della polizia economica e finanziaria³⁴.

2.1.5 Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS)

L'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) è un ente pubblico non economico che fornisce servizi previdenziali. Nel 2011, i due istituti del welfare, INPDAP (per i dipendenti pubblici) e ENPALS (per gli artisti), sono state acquisite dall'INPS fornendo al cittadino un unico interlocutore per i servizi di previdenza, la cui supervisione è del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del MEF. L'INPS gestisce la liquidazione e il pagamento delle pensioni e delle indennità di natura previdenziale e assistenziale, e per alcune di queste prestazioni l'INPS è coinvolto solo nella fase di erogazione, mentre per altre svolge tutto il procedimento di assegnazione. L'INPS amministra anche la banca dati relativa al calcolo dell'ISE, utilizzato dai Comuni per concedere gli assegni per il nucleo familiare e per la maternità, e dell'ISEE, che permette di usufruire di alcune prestazioni sociali agevolate. Per garantire il rispetto dei diritti previdenziali e assicurativi e le eque condizioni di concorrenza tra le

³³ Cfr. Rapporto OCSE, <https://www.oecd.org/tax/administration/italy-tax-administration-a-review-of-institutional-and-governance-aspects.pdf>, pag. 72

³⁴ Cfr. <http://www.gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/compiti-istituzionali>

imprese sul mercato, l'INPS ha anche compiti di vigilanza che viene svolta anche tramite le banche dati interne ed esterne. Inoltre, con l'acquisizione delle funzioni della gestione ex INPDAP, l'INPS eroga trattamenti pensionistici di fine servizio e rapporto e le prestazioni di carattere creditizio e sociale per dipendenti e pensionati pubblici³⁵.

2.2 Tax gap: stima ed utilizzo da parte dell'Amministrazione fiscale

Il tax gap, calcolato come divario tra gettito teorico e gettito effettivo, esprime una misurazione della tax non-compliance e consente di identificare e quantificare l'ampiezza dell'inadempimento spontaneo da parte dei contribuenti. Per monitorare la tax compliance e, in generale, la performance del sistema tributario viene utilizzato un indicatore della propensione all'inadempimento dei contribuenti, o propensione al gap, calcolato come il rapporto tra l'ammontare del tax gap e il gettito teorico: una riduzione di tale rapporto equivale a un miglioramento della tax compliance, e viceversa. La letteratura economica, inoltre, distingue tra tax gap al netto dei mancati versamenti (assessment gap), ovvero la differenza tra quanto il contribuente avrebbe teoricamente dovuto versare e quanto ha effettivamente dichiarato, e tax gap dovuto a omessi versamenti (collection gap), ovvero la differenza tra quanto dichiarato e quanto effettivamente versato. La stima del tax gap in senso stretto, ovvero il compliance gap, ai sensi dell'art. 2 del D.lgs. 24 settembre 2015, n.160³⁶, è elaborata per le principali imposte erariali e locali, che rappresentano circa l'87,5% del gettito tributario potenzialmente evadibile, e per i contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti.

Sul piano metodologico di stima dell'evasione, le esperienze internazionali evidenziano due principali approcci. Un primo approccio di calcolo dell'imposta evasa è il cosiddetto "top-down", che si basa sul confronto tra dati fiscali e un corrispondente aggregato macroeconomico (in generale rappresentato dai flussi di Contabilità nazionale), che incorpora al suo interno una stima dell'economia non osservata, opportunamente selezionato al fine di costruire una base imponibile teorica onnicomprensiva, con la quale confrontare la base dichiarata dall'universo dei contribuenti. Un secondo approccio, invece, è il cosiddetto "bottom-up", che si basa su fonti informative di origine interna alle Amministrazioni stesse, come, per esempio, indagini statistiche o programmi di verifica o accertamento casuale (random audit), che possono essere usati anche per elaborare una stima dell'indice di accuratezza delle dichiarazioni e dei profili di rischio.

³⁵ Cfr. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?IMenu=11>

³⁶ Secondo la definizione consolidata a livello internazionale, un'interpretazione più ampia di tax gap include anche la perdita di gettito dovuta alle misure di policy. Per tale ragione è opportuno specificare che, prendendo in esame il gap in senso stretto, si tiene conto solo del divario rispetto all'adempimento alla normativa vigente.

L'art. 10-bis.1, comma 4, lett. b), della Legge 31 dicembre 2009, n.196, definisce una metodologia di misurazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi e contributi, basata sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'Anagrafe tributaria e dall'INPS, e dispone che la scelta del legislatore è riconducibile all'idea che una stima robusta dell'evasione fiscale e contributiva sia possibile attraverso una quantificazione del tax gap effettuata utilizzando una metodologia top down, e che occorre misurare distintamente:

- mancati gettiti derivanti da errori dei contribuenti in sede di dichiarazione;
- gli omessi versamenti rispetto a quanto dichiarato;
- il divario tra le basi fiscali e contributive dichiarate e quelle teoriche desumibili dagli aggregati di contabilità nazionale, distinguendo tra la parte di tale divario ascrivibile alle spese fiscali e la parte residua, che viene attribuita all'occultamento di basi imponibili;
- le mancate entrate fiscali e contributive ascrivibili al divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento, anch'esse al netto degli effetti dell'erosione fiscale³⁷.

Per quantificare la stima del tax gap con il metodo "top down" è, inoltre, necessaria una misurazione dell'economia non osservata, per la parte relativa al sommerso economico, e, a questo fine, la Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva ha recepito le misure calcolate dall'Istat nell'ambito delle stime dei Conti economici nazionali. Gli schemi e le definizioni fissate dal Sistema Europeo dei Conti, il SEC, impongono, infatti, di contabilizzare nel PIL, e in generale negli aggregati economici, anche l'Economia Non direttamente Osservata (NOE), definendola come originata da: il sommerso economico; le attività illegali; le produzioni del settore informale; il sommerso statistico, derivante da carenze del sistema di rilevazione e misurazione delle attività³⁸.

I principali risultati derivati dall'applicazione delle metodologie illustrate per la quantificazione dell'evasione fiscale e contributiva permettono di disporre un quadro completo delle valutazioni³⁹ e di osservare come, per il triennio 2013-2015, si è registrato un gap complessivo pari a circa 108,9 miliardi di euro, di cui 97,8 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,1 miliardi di mancate entrate contributive, mentre, dal 2014 al 2016, si è osservata e registrata una significativa diminuzione delle mancate entrate tributarie (-5,5 miliardi di euro), che passano da circa 95,5 miliardi nel 2014 a circa 90 miliardi nel 2016.

³⁷ Cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/340019.pdf>, pag.6-7, 11.

³⁸ Cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/340019.pdf>, pag.11-12

³⁹ Non si considera la TASI nel calcolo in quanto la quantificazione è stata effettuata solo per l'anno 2016.

| GAP DELLE ENTRATE CONTRIBUTIVE E TRIBUTARIE – Dati in milioni di euro | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|----------------------------|
| Tipologie di imposta | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Diff. 2016-2015 | Media 2013-2015 |
| IRPEF lavoro dipendente | 3.975 | 5.149 | 5.465 | N.D. | N.D. | 4.863 |
| IRPEF lavoro autonomo | 32.195 | 33.408 | 33.026 | 33.944 | 917 | 32.876 |
| Addizionali locali IRPEF | 643 | 715 | 780 | N.D. | N.D. | 713 |
| IRES | 8.392 | 8.909 | 6.818 | 7.685 | 866 | 8.040 |
| IVA | 34.770 | 36.475 | 34.827 | 34.895 | 67 | 35.358 |
| IRAP | 8.573 | 8.422 | 5.709 | 5.323 | -383 | 7.568 |
| LOCAZIONI | 739 | 736 | 1.265 | 1.136 | -129 | 913 |
| CANONE RAI | 942 | 977 | 1.008 | 240 | -768 | 975 |
| ACCISE su prodotti energetici | 1.169 | 1.306 | 1.430 | 1.611 | 181 | 1.302 |
| IMU | 5.249 | 5.225 | 5.195 | 5.117 | -78 | 5.223 |
| TASI | N.D. | N.D. | N.D. | 259 | N.D. | N.D. |
| Totale entrate tributarie al netto della TASI | 96.647 | 101.322 | 95.523 | N.D. | N.D. | 97.831 |
| Totale entrate contributive | 110.282 | 11.290 | 11.630 | N.D. | N.D. | 11.067 |
| Totale entrate | 106.929 | 112.612 | 107.153 | N.D. | N.D. | 108.898 |

Fonte: Elaborazione personale dati Allegato alla NADEF 2018.

In dettaglio, il tax gap IRPEF da lavoro autonomo e da impresa, IRES, IVA e IRAP ammonta a 83,8 miliardi di euro nella media del periodo 2013-2015. A questa stima occorre aggiungere i circa 5,6 miliardi di euro dell'IRPEF per il lavoro dipendente irregolare, comprese le addizionali regionali e comunali, i circa 5,2 miliardi di euro dell'IMU per gli immobili diversi dall'abitazione principale, circa 913 milioni di euro per la cedolare secca e 975 milioni per il canone RAI. Per quanto concerne le entrate contributive, secondo l'ipotesi massima di stima, nella media 2013-2015 risulta un ammontare evaso pari a 11,1 miliardi di euro all'anno, di cui 8,5 miliardi circa a carico dei datori di lavoro e 2,6 miliardi a carico dei lavoratori dipendenti⁴⁰.

Se si osserva, invece, la propensione al gap relativa alle sole entrate tributarie, in media pari al 22.1%, è possibile analizzare come la propensione media al gap IRPEF sia pari al 68.3% per i lavoratori autonomi e le imprese e che, in generale, con la sola eccezione dell'IRES e delle accise sui prodotti energetici, nel 2016 emerge una riduzione del gap rispetto al 2015 per tutte le tipologie di imposte considerate.

⁴⁰ Cfr. Allegato alla Nota di Aggiornamento al DEF 2018 - Relazione evasione fiscale e contributiva, pag.12-13, http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2018/A6_-_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf

| PROPENSIONE AL GAP – ENTRATE TRIBUTARIE | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|----------------------------|
| Tipologie di imposta | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Diff. 2016-2015 | Media 2013-2015 |
| IRPEF lavoro dipendente | 3.0% | 3.8% | 3.7% | N.D. | N.D. | 3.5 |
| IRPEF lavoro autonomo | 67.9% | 68.8% | 68.2% | 67.9% | -0.4% | 68.3 |
| Addizionali locali IRPEF | 6.6% | 7.1% | 7.3% | N.D. | N.D. | 7.0 |
| IRES | 26.0% | 26.3% | 19.6% | 21.2% | 1.5% | 24.0 |
| IVA | 27.1% | 27.8% | 26.5% | 26.2% | -0.3% | 27.1 |
| IRAP | 23.1% | 23.0% | 20.8% | 20.2% | 0.6% | 22.3 |
| LOCAZIONI | 8.8% | 8.9% | 14.7% | 13.3% | -1.4% | 10.8 |
| CANONE RAI | 34.4% | 35.6% | 36.6% | 9.9% | -26.7% | 35.5 |
| ACCISE su prodotti energetici | 6.2% | 6.9% | 7.5% | 8.4% | 0.9% | 6.9 |
| IMU | 27.4% | 27.3% | 26.8% | 26.8% | 0.0% | 27.2 |
| TASI | N.D. | N.D. | N.D. | 27.5% | N.D. | N.D. |
| Totale entrate tributarie al netto del lavoro dipendente e TASI | 31.3% | 31.9% | 30.6% | 30.5% | -0.1% | 31.3 |
| Totale entrate al netto della Tasi | 22.1% | 21.3% | N.D. | N.D. | N.D. | 22.1 |

Fonte: Elaborazione personale dati Allegato alla NADEF 2018, in valori percentuali

In particolare, nel 2016 si osserva una diminuzione marcata della propensione al gap per il canone RAI, che passa dal 36,6% al 9,9%, per effetto del suo inserimento nella bolletta elettrica, e anche la propensione al gap per le locazioni registra una riduzione notevole, pari a 1,4 punti percentuali. Infine, occorre evidenziare che per la propensione al gap IVA e IRAP continua il trend decrescente iniziato nel 2015. Tuttavia, a livello aggregato la diminuzione della propensione al gap tra il 2016 e il 2015 è solo di 0,1 punti percentuali, a causa dell'incremento relativo all'IRES, che compensa parte delle diminuzioni registrate per le altre imposte⁴¹.

2.3 Strategie di pianificazione e prevenzione all'evasione

Gli sforzi per ridurre l'evasione fiscale si sono storicamente concentrati su verifiche, controlli, sanzioni e sul presupposto che un maggior numero di accertamenti e aspre sanzioni, oltre a garantire il recupero delle imposte evase, avrebbero costituito un deterrente per gli evasori. La persistente diffusione del fenomeno evasivo, però, ha evidenziato la necessità di un significativo

⁴¹ Cfr. Allegato alla Nota di Aggiornamento al DEF 2018 – Relazione evasione fiscale e contributiva, [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2018/A6 - Relazione evasione fiscale e contributiva.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2018/A6_-_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf), pag. 14-15

cambio di approccio al problema evasione⁴². E tale cambiamento c'è stato: negli ultimi anni si è assistito, infatti, ad un vero cambio di rotta dove, accanto al contrasto all'evasione, assume un ruolo fondamentale anche e soprattutto la prevenzione.

In questo contesto il Fisco ha concentrato la sua attenzione sul rapporto tra Amministrazione e contribuenti e, con interventi radicali volti a innovare profondamente tale rapporto (o modello relazionale), ha promosso un approccio cooperativo improntato sulla trasparenza e la fiducia reciproca: un passo decisivo in questa direzione è stato fatto con la Legge-Delega di Riforma fiscale del 2014⁴³ e con i decreti legislativi che ne hanno dato attuazione. La Delega fiscale, in buona sostanza, in linea con gli indirizzi espressi dall'OCSE, che nel novembre 2010 ha esplicitamente sollecitato gli Stati a rivedere le relazioni tra Amministrazione fiscale e contribuenti⁴⁴, si è posta l'obiettivo di proporre un Fisco più vicino al cittadino agendo su tre punti: maggiore certezza del diritto, maggiore trasparenza nel rapporto Fisco/contribuenti e incisiva semplificazione degli adempimenti.

2.3.1 Amministrazione fiscale: Tax Compliance

La Tax Compliance, o Compliance, è definibile come l'adesione spontanea agli obblighi tributari da parte del contribuente e rappresenta la mission principale del Fisco negli ultimi anni di lotta all'evasione. In linea con le raccomandazioni formulate da FMI ed OCSE, contenute nei rapporti sullo stato dell'Amministrazione fiscale italiana e presentati alle Commissioni Finanze di Camera e Senato nel luglio 2016, l'esigenza di intervenire nel contesto di trasformazione della macchina fiscale ha acquisito una valenza sempre maggiore soprattutto con la duplice finalità di: assicurare alle Agenzie fiscali una maggiore autonomia (con riguardo alle procedure di bilancio e all'assunzione e incentivazione del personale) e rafforzare le funzioni governative di supervisione e vigilanza strategica sul loro operato.

L'importanza di questo cambiamento di approccio è stata da ultimo sottolineata nell'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2017-2019. In linea con i più generali indirizzi di politica fiscale, l'Atto di indirizzo ha posto particolare attenzione alla necessità di ridurre il tax gap e di promuovere le attività in grado di stimolare l'emersione spontanea delle basi imponibili. In questa direzione vanno inquadrare le iniziative finalizzate a rafforzare il

⁴² Cfr. Rapporto OCSE (2018),

http://www.finanze.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Varie/Rapporto_OCSE_Ita.pdf, pag.4-5

⁴³ Legge 11 marzo 2014, n. 23, Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

⁴⁴ Cfr. OCSE (2010), Forum on tax administration: small/medium enterprise (SME) compliance subgroup, <https://www.oecd.org/tax/administration/46274793.pdf>

rapporto fiduciario con i contribuenti più “affidabili” nell’assolvimento degli obblighi fiscali, puntando sulla facilitazione degli adempimenti tributari e sul miglioramento dei servizi erogati, per favorire una maggiore competitività delle imprese italiane e per attrarre gli investimenti di imprese estere che intendono localizzarsi in Italia. In linea con tali indirizzi, nel 2017 le Agenzie fiscali hanno concentrato la propria attività sulla centralità del rapporto con il contribuente e, precisamente, nella considerazione che un diverso modello relazionale tra l’Amministrazione fiscale e il cittadino/contribuente potesse favorire una maggiore compliance e assicurare il conseguimento di risultati significativi nel recupero del tax gap⁴⁵.

Le Agenzie fiscali hanno svolto attività di prevenzione e di contrasto dell’evasione e dell’elusione fiscale sviluppando ulteriormente tecniche di analisi dei rischi⁴⁶:

- per quanto riguarda il contrasto all’evasione, nel 2017 il risultato annuale relativo all’obiettivo di riscossione complessiva è pari a 20,1 miliardi di euro (+5,8% rispetto ai 19 miliardi nel 2016) di cui 7,4 miliardi derivano dalla riscossione coattiva, 11,4 dai versamenti diretti e 1,3 miliardi dalle iniziative relative all’attività di promozione alla compliance. Di questi 20,1 miliardi, 8 miliardi derivano da attività di accertamento e di controllo formale (compresi 400 milioni di incassi da attività di accertamento relativa alla voluntary disclosure) e 10,8 miliardi sono frutto di attività di liquidazione delle dichiarazioni su cui l’Agenzia delle Entrate ha investito molto per affinare le capacità di estrazione e di analisi ed evitare, quindi, l’invio di avvisi imprecisi o inesatti. Infine, circa 1,3 miliardi provengono da versamenti spontanei da compliance.
- sul fronte della prevenzione, invece, da alcuni anni lo strumento prescelto per incidere positivamente sulla tax morale è rappresentato dalle comunicazioni inviate a cittadini, ai professionisti ed alle imprese, per la promozione della compliance. Le comunicazioni ad oggi messe punto sono di due tipi: quelle che vengono inviate in prossimità della scadenza dei termini per la presentazione delle dichiarazioni, con funzione di reminder per segnalare ai contribuenti che non hanno presentato la dichiarazione nel termine ordinario e che hanno ancora 90 giorni di tempo per farlo con lievi sanzioni; e quelle che contengono segnalazioni relative a probabili errori ed omissioni compiuti in fase di compilazione della dichiarazione e

⁴⁵ Cfr. Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2017-2019, http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/Atto_indirizzo_conseguimento_obiettivi_politica_fiscale_2017_2019.pdf, pag.5-6

⁴⁶ Cfr. Allegato alla Nota di Aggiornamento al DEF 2018 – Relazione evasione fiscale e contributiva, http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2018/A6_-_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf, pag. 19-20

che spiegano al contribuente come poter rimediare agli errori, mediante l'istituto del ravvedimento operoso ed usufruire, quindi, del pagamento delle sanzioni in misura ridotta. Questa modalità di approccio al contribuente sta producendo risultati positivi sia in termini di cambiamento dei comportamenti, anche per gli anni successivi, sia in termini di recupero di imposte non versate o versate in misura ridotta erroneamente. Si configura come un programma in pieno sviluppo e per il quale sono stati effettuati importanti investimenti tecnologici per automatizzare i processi quanto più possibile per poter raggiungere platee sempre più ampie, oltreché cambiare i modelli organizzativi interni per individuare tutti quegli snodi decisionali che prima conducevano a selezionare una posizione per sottoporla ad accertamento ed oggi sono riorientati a comunicare al contribuente i dati che sarebbero stati utilizzati per emettere un avviso di accertamento. Nel 2017 dall'adesione alle strategie di compliance sono stati complessivamente incassati 1,3 miliardi, con una variazione in aumento del 160% rispetto al risultato conseguito nel 2016⁴⁷.

In particolare, l'Agenzia delle Entrate persegue oggi una strategia basata su due obiettivi convergenti⁴⁸: la promozione della compliance spontanea e il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, mettendo i contribuenti al centro dell'attenzione di un'Amministrazione moderna che ha l'onere di svolgere un ruolo di facilitazione prima di esercitare i più penetranti poteri di controllo e repressione. In tale nuovo contesto, il cammino intrapreso con la Legge di stabilità 2015 si snoda attraverso il consolidamento di un rapporto fiduciario con i contribuenti, sulla base di un dialogo collaborativo che si svolge sia in una fase preventiva, sia contestuale che in quella successiva rispetto al momento centrale dell'adempimento dichiarativo. Tale strategia segue le linee tracciate dall'Ocse che, già nel novembre 2010, ha esplicitamente sollecitato gli Paesi a rivedere le relazioni tra l'Amministrazione fiscale ed i contribuenti, individuando anche alcune variabili chiave che influenzano la propensione all'assolvimento spontaneo degli obblighi fiscali, quali la percezione di equità del Fisco e le convinzioni o i comportamenti sociali. Inoltre, l'Agenzia delle Entrate, così come le altre Agenzie fiscali, si è impegnata ad elevare i livelli di assistenza al contribuente implementando modelli di CRM declinati nel caso della Pubblica Amministrazione, come Citizen Relationship Management, includendo la multicanalità, l'integrazione dei dati come fattore caratterizzante, gli strumenti di contatto e confronto con i contribuenti e con gli intermediari, strumenti fruibili on-line

⁴⁷ Cfr. Allegato alla Nta di Aggiornamento al DEF 2018 – Relazione evasione fiscale e contributiva, http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2018/A6_-_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf, pag. 20

⁴⁸ Cfr. Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e Presidente dell'Agenzia delle entrate-Riscossione (2018), VI Commissione Finanze, <http://www.camera.it/temiap/2018/07/05/OCD177-3638.pdf#page=16&zoom=100,0,900>, pag.16-18

in ogni momento della giornata senza necessità di recarsi presso gli uffici dislocati sul territorio: in pochi anni si è passati da una fase pionieristica in cui le comunicazioni venivano predisposte manualmente, al 2017 in cui sono state inviate oltre 1.460.000 comunicazioni.

2.3.2 Risultati raggiunti in materia di contrasto all'evasione

Il 2015, anno in cui la strategia di compliance è entrata nel vivo, ha visto il rientro di circa 14,9 miliardi di euro nelle casse dello Stato, come risultato del contrasto all'evasione, registrando un incasso da record per il secondo anno consecutivo, dopo i 14,2 miliardi di euro del 2014. Dei 14,9 miliardi di euro, 7,7 miliardi derivano dall'attività di accertamento e controllo formale, 6,9 miliardi dalle attività di liquidazione e 0,3 miliardi dai versamenti spontanei dei contribuenti a seguito della promozione della compliance. Alle cifre da record millantate dall'Agenzia delle Entrate si contrappongono i dati non positivi forniti dalla Corte dei Conti, i quali evidenziano che, proprio nel 2015, l'attività di contrasto all'evasione fiscale sia stata caratterizzata dal progressivo indebolimento che coinvolge sia il numero dei controlli sia i risultati finanziari conseguiti⁴⁹. Il numero complessivo degli interventi eseguiti dall'Agenzia delle Entrate, poco più di 621 mila, sottolinea una flessione superiore di quasi il 4% rispetto al 2014 e di oltre il 16% rispetto al 2012, anno in cui il numero di controlli risultò superiore di 120 mila unità. Accanto alla flessione dell'attività posta in essere ci sono cadute non meno significative sui versanti della maggiore imposta accertata (-17,7%) e dei risultati finanziari conseguiti (-3,9% rispetto al 2014), che si ricollegano alla progressiva riduzione delle risorse umane destinate all'attività di accertamento e controllo (-6,5% nell'arco dell'ultimo quinquennio). In un comunicato stampa del febbraio 2016, l'Agenzia delle Entrate rivendica un nuovo primato riportando nelle casse 19 miliardi: si tratta della somma più alta mai incassata, che il Fisco imputa alle attività di controllo e di promozione della compliance⁵⁰. Dei 19 miliardi, 10,5 miliardi derivano da attività di controllo sostanziale, 8 miliardi sono frutto di attività di liquidazione e circa 500 milioni, infine, derivano da versamenti spontanei a seguito della ricezione delle comunicazioni di anomalie da parte dell'Agenzia, le cosiddette lettere di compliance. Secondo i dati forniti dall'Agenzia delle Entrate, nel 2016 si assiste ad un aumento dei versamenti spontanei, che dai 300 milioni del 2015 diventano 500 milioni. Nei 10,5 miliardi di euro imputati all'attività di controllo, inoltre, rientrano anche i 4,1 miliardi che derivano dalle procedure di collaborazione volontaria.

⁴⁹ Cfr. Corte dei Conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2015. Sintesi, p. 9

⁵⁰ Agenzia delle Entrate, Comunicato stampa (09/02/2017), Agenzia delle Entrate e Mef presentano i risultati del 2016 Record assoluto per il recupero dell'evasione: 19 i miliardi incassati Aumentano i versamenti spontanei grazie alla promozione della compliance

Il 1° febbraio 2018, l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia delle Entrate-Riscossione hanno illustrato i servizi offerti e i risultati raggiunti nel 2017: l'attività di controllo e di promozione della compliance svolta nel 2017 dall'Agenzia delle Entrate, in particolare, ha consentito di riportare nelle casse dello Stato oltre 20 miliardi di euro, con un incremento complessivo del 5,8% rispetto al 2016. Nel “Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva”, allegato alla Nota di aggiornamento al DEF 2017, si afferma inoltre che l'attività dell'Agenzia delle Entrate ha reso possibile, nel corso del 2016, il recupero di somme evase pari a 19 miliardi di euro, di cui 4,8 miliardi dalla riscossione coattiva, 13,7 dai versamenti diretti e 461 milioni dalle iniziative relative all'attività di promozione alla compliance, con un incremento del 28% rispetto al 2015.

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2017/2016 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Recupero evasione tributi amministrati dall' Agenzia delle entrate di cui: | 13.1 | 14.2 | 14.9 | 19.0 | 20.1 | +5.8% |
| - versamenti diretti | 9.2 | 10.1 | 10.2 | 9.6 | 11. | +14.6% |
| - attività di promozione della compliance | | | 0.3 | 0.5 | 1.3 | 160.0% |
| - ruoli riscossi sia da Agenzia delle Entrate-Riscossione che da Riscossione Sicilia Spa | 3.9 | 4.1 | 4.4 | 4.8 | 7.4 | +54.2% |
| - voluntary disclosure 1 | | | | 4.1 | 0.4 | |
| Riscossione da ruolo Agenzia delle Entrate-Riscossione per altri enti creditori | 3.3 | 3.4 | 4.0 | 4.1 | 5.7 | 39.0 |
| Totale | 16.4 | 17.6 | 18.9 | 23.1 | 25.8 | 11.7% |

Fonte: elaborazione dati Agenzia delle Entrate, dati espressi in miliardi di euro.

Dal report dell'Agenzia delle Entrate del 1° febbraio 2018 sui risultati del recupero complessivo dell'evasione risulta inoltre che, degli oltre 20 miliardi di euro complessivi recuperati, 11 miliardi derivano dai versamenti diretti dei contribuenti a seguito dei controlli (+14,6%), 7,4 miliardi derivano da ruoli (+54,2%), 1,3 miliardi è la somma incassata grazie alle lettere di compliance inviate ai contribuenti (+160%) e 400 milioni sono stati recuperati grazie alla prima versione della voluntary disclosure. Il gettito spontaneo gestito da Agenzia delle Entrate attraverso i servizi forniti ai contribuenti si attesta a 412,6 miliardi, 7,6 miliardi in più (+1,9%) rispetto al dato del 2016 (pari a 405 miliardi). Dagli stessi dati, infine, si ricava che l'Agenzia delle Entrate-Riscossione ha riscosso 12,7 miliardi di euro complessivamente nel 2017 (+44% rispetto al 2016) e che la definizione

agevolata, la cosiddetta rottamazione delle cartelle (Decreto-Legge n.193/2016), ha portato 6.5 miliardi di euro nel 2017⁵¹.

La Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2018, allegata alla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018, ha previsto delle importanti novità in materia di lotta all'evasione, tra le quali si possono menzionare le analisi delle principali misure introdotte e/o modificate per prevenire e contrastare l'evasione fiscale, quali: gli effetti relativi all'estensione dello split-payment alle società quotate nel FTSE-MIB e alle società controllate dalla Pubblica Amministrazione, gli effetti derivanti dal contrasto alle indebite compensazioni IVA, gli effetti derivanti dall'inserimento del canone RAI nella bolletta elettrica (già preliminarmente analizzati nella Relazione 2017) e gli effetti dell'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica per tutte le operazioni commerciali con soggetti IVA (B2B) e consumatori finali (B2C). In particolare, per quanto concerne lo split-payment, tale modalità di versamento dell'IVA prevede, ai fini del contrasto dell'evasione, il pagamento dell'imposta direttamente da parte della Pubblica Amministrazione (PA) per i beni e servizi da essa acquistati, in luogo del fornitore, ritenuto "meno affidabile" dal punto di vista dell'adempimento fiscale⁵².

Nel corso del 2017, inoltre, si è assistito a un calo delle compensazioni IVA, IRES, IRAP e IRPEF per un totale di 963 milioni di euro rispetto al 2016. L'obiettivo dell'analisi svolta nel capitolo 5 è quello di verificare se tale contrazione sia riconducibile all'entrata in vigore del Decreto-Legge n.50/2017 che ha introdotto nuove "disposizioni di contrasto alle indebite compensazioni". Dalle analisi effettuate, si osserva che, nei primi sei mesi del 2018, in un quadro generale di diminuzione delle compensazioni (-1,182 milioni), la componente attribuibile all'introduzione delle nuove norme di contrasto rimane allineata con l'anno precedente (-347 milioni in sei mesi). Per quanto riguarda il canone RAI, è stato stimato il gap del canone in maniera coerente fra il 2015 e il 2016, e, di conseguenza, è stato isolato l'effetto dell'inserimento del canone RAI nella bolletta elettrica. Si confermano gli effetti positivi già valutati nella Relazione 2017, in termini di riduzione degli evasori e dei morosi nel 2016 e di una sostanziale riduzione del gap del canone. In particolare, il gap in euro, dopo anni di continui aumenti, nel 2016 si è ridotto del 76% rispetto all'anno precedente, con un abbassamento della propensione al gap dal 36,6% al 9,9%. Infine, si riporta una valutazione ex-ante dell'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica per tutte le operazioni commerciali con soggetti IVA (B2B) e consumatori finali (B2C). La misura mira a potenziare la capacità

⁵¹ Cfr. Dati lotta all'evasione, Camera dei Deputati XVII Legislatura, https://temi.camera.it/leg17/temi/evasione_fiscale

⁵² Cfr. Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (2018), pag.23, http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/A6 - Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf

dell'Amministrazione fiscale di prevenire e contrastare efficacemente l'evasione fiscale e le frodi IVA, nonché di incentivare l'adempimento spontaneo. Più in dettaglio, l'obbligo di fatturazione elettronica consentirà all'Amministrazione di acquisire in tempo reale le informazioni contenute nelle fatture emesse e ricevute dagli operatori economici, offrendo così la possibilità di effettuare un controllo tempestivo e automatico della corrispondenza tra l'IVA dichiarata e pagata e le fatture emesse e ricevute. L'effetto atteso è la drastica riduzione dell'evasione da omessa dichiarazione, con un effetto positivo sul gettito, dovuto alla eliminazione dei fenomeni evasivi contrastati dalla misura introdotta, stimato prudenzialmente pari ad almeno 2,05 miliardi di euro⁵³.

2.4 Strategie di contrasto differenziate per macro-categorie di contribuenti

L'analisi introdotta dalla Legge 11 marzo 2014, n.23⁵⁴, mediante la quale è stato avviato un lavoro di classificazione delle diverse forme di evasione basato sulla scomposizione puntuale dei comportamenti e dei fenomeni riscontrati sul campo, ha individuato ventuno comportamenti illeciti e ha focalizzato le azioni di controllo su quattro macro-tipologie di contribuenti, permettendo di sviluppare ed attuare metodologie di intervento e strategie di contrasto ai comportamenti evasivi e/o elusivi differenziati per ciascuna delle quattro macro-categorie: grandi contribuenti, imprese di medie dimensioni, imprese di minori dimensioni e lavoratori autonomi, enti non commerciali e persone fisiche.

Con riferimento alle attività riguardanti il comparto dei "grandi contribuenti" occorre proseguire l'azione tesa a consolidare il modus operandi che ha consentito di realizzare risultati importanti, non solo sotto il profilo dell'azione di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, ma anche in termini di incremento del livello di adempimento spontaneo: l'attività di analisi della posizione fiscale di ciascun grande contribuente attraverso il tutoraggio, in modo da assicurare una maggiore efficacia del giudizio prognostico del livello di adempimento spontaneo. In linea con l'adozione di forme di interlocuzione basate sulla collaborazione, trasparenza e fiducia, note come "Cooperative Compliance Programmes" e già diffuse in altri Paesi, l'Agenzia delle Entrate aveva avviato, nel mese di giugno 2013, il programma pilota "Regime di adempimento collaborativo" per i cosiddetti grandi contribuenti, che si proponeva di analizzare, in collaborazione con il mondo delle imprese, i sistemi di controllo interno del rischio fiscale, la cui esistenza avrebbe permesso di fornire un adeguato supporto documentale all'Amministrazione finanziaria nella fase d'interlocuzione preventiva e avrebbe portato al riconoscimento di benefici in termini di minori adempimenti per i contribuenti,

⁵³ Cfr. Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (2018), pag.23-24, <http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/A6 - Relazione evasione fiscale e contributiva.pdf>

⁵⁴ Legge 11/03/2014, n.23, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/3/12/14G00030/sg>

riduzioni delle eventuali sanzioni o accesso a forme specifiche di interpello preventivo con procedura abbreviata⁵⁵. Tale progetto, nato dalla consapevolezza che siano sempre più necessarie azioni coordinate tra le Amministrazioni fiscali nazionali (anche attraverso verifiche simultanee o joint audits), ha successivamente portato all'istituzione di un regime di adempimento collaborativo, o di cooperative compliance, con il D.lgs. 5 agosto 2015, n.128, con l'obiettivo di perseguire, tramite l'interlocuzione costante e preventiva con il contribuente su elementi di fatto, l'instaurazione di un rapporto di fiducia tra amministrazione e contribuente che miri ad un aumento del livello di certezza sulle questioni fiscali rilevanti⁵⁶.

Per quel che riguarda l'attività di prevenzione e contrasto dell'evasione relativa alla platea delle imprese di medie dimensioni, deve essere aggiornata la relativa mappatura, distinguendo le imprese per ambito territoriale e sviluppando approfondite e mirate analisi del rischio in grado di far emergere comportamenti fiscali effettivamente non corretti. Per tale tipologia di imprese, deve essere garantita la condivisione con gli altri organi dell'Amministrazione finanziaria delle analisi del rischio, con particolare attenzione ai fenomeni di migrazione delle imprese dalla platea dei grandi contribuenti a quella delle imprese di medie dimensioni, e deve essere potenziata l'azione di coordinamento con gli altri organi dell'Amministrazione fiscale con la sperimentazione di nuovi modelli di controlli, quali il tutoraggio⁵⁷.

Nell'attività di prevenzione e contrasto delle imprese di minori dimensioni e lavoratori autonomi occorre, invece, privilegiare selezioni che tengano conto di anomalie che si evidenziano in sede dichiarativa e delle situazioni di omissione della dichiarazione dei redditi. In linea con le indicazioni fornite dall'OCSE⁵⁸, sono stati potenziati i processi di analisi del rischio, puntando sull'utilizzo tempestivo del rilevante patrimonio informativo a disposizione dell'Amministrazione finanziaria e delle informazioni di fonte terza e sulla riduzione e semplificazione degli adempimenti dichiarativi a carico dei contribuenti (ad esempio mediante l'adozione della fatturazione elettronica obbligatoria). In particolare, nell'ottica del miglioramento della compliance dichiarativa, per i contribuenti che applicavano gli studi di settore, coerentemente con le modifiche introdotte dai Decreti-Legge 2011, n.98 e n.138, è stata attuata un'analisi finalizzata all'elaborazione di nuovi indicatori di coerenza

⁵⁵ Cfr. Senato della Repubblica – XVII Legislatura, Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale e sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso (2014), pag.64-65

⁵⁶ Cfr. Agenzia delle Entrate, Regime di adempimento collaborativo – Che cos'è, <https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/nsilib/nsi/schede/agevolazioni/regime+di+adempimento+collaborativo/infogen+reg+adempimento+collaborativo>

⁵⁷ Cfr. Senato della Repubblica – XVII Legislatura, Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale e sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso (2014), pag.65-66

⁵⁸ Cfr. Report OCSE (2013), Together For Better Outcomes: Engaging And Involving SME Taxpayers And Stakeholders

economica e di normalità economica che ha portato, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del D.M. 28 dicembre 2018, all'istituzione dei nuovi ISA, o indici sintetici di affidabilità, da parte dell'Agenzia delle Entrate al fine di favorire l'assolvimento degli obblighi tributari e incentivare l'emersione spontanea di redditi imponibili⁵⁹.

Con riguardo al comparto degli enti non commerciali, l'analisi del rischio deve essere diretta a individuare i soggetti che apparentemente si presentano come no-profit ma in realtà svolgono vere e proprie attività commerciali. Per quanto attiene, infine, all'attività di controllo nei confronti delle persone fisiche, l'individuazione delle posizioni a maggior rischio di evasione potrà essere più efficace attraverso il pieno utilizzo dei dati del patrimonio informativo a disposizione dell'Amministrazione finanziaria. Per quanto attiene, infine, alle attività di controllo delle persone fisiche, verranno selezionate le posizioni che presentano significativi scostamenti tra reddito dichiarato e capacità di spesa manifestata, effettuando esami preliminari del complessivo quadro informativo a disposizione dell'Amministrazione, riguardante il singolo contribuente, al fine di privilegiare la rettifica analitica riferita alle singole categorie reddituali. L'efficacia dell'azione, dunque, dipende non solo dall'accresciuto patrimonio informativo a disposizione dell'Agenzia, ma anche dalla migliorata capacità della gestione delle informazioni e dell'efficace utilizzo delle stesse. Altrettanto determinante è il confronto tra il contribuente diretto a promuovere relazioni basate sulla collaborazione e trasparenza e in tale ottica, con l'obiettivo di innalzare il livello di adempimento spontaneo dei contribuenti, sono privilegiate iniziative non riconducibili al controllo in senso stretto, ma volte a migliorare il rapporto con il Fisco e l'innalzamento del livello tax compliance, o adempimento spontaneo⁶⁰.

2.5 Progressi strumenti di contrasto e monitoraggio: riforma fiscale

Le tappe fondamentali dell'evoluzione della lotta all'evasione, dagli anni '70 fino ad oggi, hanno portato considerevoli mutamenti negli strumenti e nelle metodologie che caratterizzano il rapporto tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria, a tal punto che negli ultimi anni si è assistito ad un vero e proprio cambiamento di rotta dove, accanto al contrasto all'evasione, ha assunto un ruolo fondamentale anche e soprattutto la prevenzione.

Negli anni '70 ha avuto luogo un'importante riforma che ha modificato in modo significativo l'aspetto dell'erario italiano e che ha previsto l'obbligatorietà della dichiarazione dei redditi per tutti

⁵⁹ Cfr. Senato della Repubblica – XVII Legislatura, Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale e sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso (2014), pag.66-67

⁶⁰ Cfr. Senato della Repubblica – XVII Legislatura, Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale e sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso (2014), pag.67-68

i contribuenti, in modo da determinare per ciascun contribuente l'effettiva capacità contributiva. Fu, dunque, emanata da parte del Governo, demandando all'amministrazione del Ministero delle Finanze la stesura dei singoli provvedimenti nella forma dei decreti delegati, la Legge n.825 del 9 ottobre 1971, riguardante le disposizioni occorrenti per attuare le riforme secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività⁶¹.

Negli anni '80, in particolare con il Decreto-Legge n. 853/1984⁶² convertito, sono state introdotte numerose misure di contrasto dell'evasione, rendendo possibile, ad esempio, attuare una diffusa e puntuale verifica della contabilità con riferimento ai contribuenti di dimensioni minori.

All'inizio degli anni '90, mediante la Legge 30 dicembre 1991, n.413⁶³, si è cercato di migliorare l'attività accertamento: questa legge, infatti, è stata introdotta allo scopo di ampliare le fonti da cui le informazioni sono ricavate, facendo ricorso anche alle segnalazioni trasmesse dalla Guardia di Finanza, dalle amministrazioni pubbliche oppure quelle provenienti dall'anagrafe tributaria. Altro importante passo nel contrasto all'evasione si ebbe nel 1993 con il Decreto Legge n.331, nel quale veniva prevista l'elaborazione degli "studi di settore", i quali sono strumenti basati su elaborazioni statistiche.

Alla fine degli anni '90, la struttura e il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria sono state notevolmente modificate mediante le innovazioni previste ed introdotte da due importanti decreti legislativi: il D.lgs. 18 dicembre 1997, n.472⁶⁴, che ha introdotto innovazioni che hanno richiesto un mutamento nel comportamento dell'Amministrazione finanziaria in relazione alle modalità di applicazione delle sanzioni, e il D.lgs. n. 300/1999⁶⁵, mediante il quale sono state istituite le Agenzie fiscali, con l'attribuzione al Ministero dell'Economia e delle Finanze delle responsabilità di indirizzo politico, mentre le Agenzie sono responsabili in materia gestionale e operativa.

Per quanto concerne gli interventi più recenti, un passo decisivo per quanto riguarda il nuovo modello relazionale tra Amministrazione finanziaria e contribuenti, finalizzato a promuovere un approccio cooperativo improntato sulla trasparenza e la fiducia reciproca, è stato fatto con la Legge-

⁶¹ Cfr. MEF – Dipartimento delle Finanze, <https://www.finanze.it/opencms/it/il-dipartimento/fisco-e-storia/i-tributi-nella-storia-ditalia/anni-70-la-grande-riforma-tributaria/>

⁶² Decreto-Legge 19/12/1984, n.853, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1984/12/19/084U0853/sg>

⁶³ Decreto-Legge 30/12/1991, n.413,

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1991-12-31&atto.codiceRedazionale=091G0461&elenco30giorni=false

⁶⁴ Decreto Legislativo 18/12/1997, n.472,

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-01-08&atto.codiceRedazionale=097G0499

⁶⁵ Decreto Legislativo 30/07/1999, n.300, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/08/30/099G0372/sg>

Delega di Riforma fiscale del 2014⁶⁶ e con i decreti legislativi che ne hanno dato attuazione, che hanno reso necessario un ripensamento delle strategie adoperate dall'Amministrazione fiscale nel contrasto all'evasione con l'adozione di un approccio ben lontano dalla mera caccia agli errori dei contribuenti e predisposto alla trasparenza e al dialogo con tutti gli operatori che a vario titolo operano nel campo della fiscalità⁶⁷.

Nel più ampio disegno di riformare il sistema fiscale, e con l'obiettivo di ridurre la pressione fiscale sui contribuenti, la Delega fiscale e i decreti che ne danno attuazione hanno introdotto importanti novità in tema di contrasto e prevenzione all'evasione⁶⁸: rafforzamento e miglioramento degli strumenti di controllo e miglioramento del rapporto e di fiducia e collaborazione reciproca tra Amministrazione fiscale e contribuenti. Nell'ottica di semplificazione, infine, il D.lgs. n.175 del 2014⁶⁹ ha introdotto una serie di misure volte a ridurre e semplificare gli adempimenti fiscali delle persone fisiche e delle imprese, con particolare riguardo a quelli superflui ai fini del controllo da parte dell'amministrazione finanziaria, e portando ad un'inversione dei ruoli: è il Fisco, infatti, a raccogliere i dati e ad elaborarli per inviare al contribuente la dichiarazione dei redditi già compilata, mentre il contribuente, che si deve preoccupare soltanto di verificare l'esattezza e la completezza dei dati, può scegliere, una volta ricevuta, di accettare la dichiarazione così come proposta dall'Agenzia delle Entrate oppure, se riscontra errori o dati incompleti, di rettificare i dati e inserire nuove voci.

2.6 D.I.87/2018, Capo IV: misure in materia di semplificazione fiscale

Il Decreto-Legge 12/07/2018, n.87, (in Gazzetta Ufficiale –Serie generale – n.161, 13/07/2018), coordinato con la legge di conversione 09/08/2018, n.96, recante “Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”⁷⁰, e presentato in prima lettura alla Camera dei Deputati, consta di 15 articoli, suddivisi in 5 Capi, e prevede, nel suo complesso, una serie di misure rivolte ai lavoratori, dipendenti ed autonomi, e alle imprese. Il Decreto-Legge, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 2 luglio 2018, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale a distanza di 11 giorni, il 13 luglio 2018.

Il Capo IV (Misure in materia di semplificazione fiscale) comprende gli articoli da 10 a 12. L'articolo 10 reca disposizioni finalizzate a modificare l'istituto dell'accertamento sintetico del reddito

⁶⁶ Legge 11 marzo 2014, n. 23, Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/3/12/14G00030/sg>

⁶⁷ Agenzia delle Entrate (2016), CIRCOLARE N.16/E, Anno 2016-Prevenzione e contrasto dell'evasione-Indirizzi operativi

⁶⁸ http://www.camera.it/leg17/465?tema=la_delega_per_la_riforma_fiscale_e_assistenziale

⁶⁹ Decreto Legislativo 21/11/2014, n.175, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/11/28/14G00190/sg>

⁷⁰ Decreto-Legge 12/07/2018, n.87, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/08/11/18A05455/sg>

complessivo (c.d. redditometro) ed abroga contestualmente il decreto ministeriale (DM) contenente gli elementi indicativi necessari per effettuare l'accertamento, che cessa di avere efficacia a decorrere dall'anno di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2015. L'articolo 11 reca disposizioni sulla trasmissione dei dati delle fatture emesse e ricevute (c.d. spesometro) da parte dei soggetti passivi IVA, stabilendo che la comunicazione dei dati relativi al terzo trimestre 2018 non debba essere effettuata entro il mese di novembre 2018 (in applicazione dell'articolo 21, comma 1, del Decreto-Legge n.78 del 2010), bensì entro il 28 febbraio 2019; qualora si opti per la trasmissione con cadenza semestrale, i termini temporali sono fissati al 30 settembre per il primo semestre e al 28 febbraio dell'anno successivo per il secondo semestre. L'articolo 12, infine, prevede l'abolizione del meccanismo della scissione dei pagamenti, cd. split-payment, per le prestazioni di servizi rese alle pubbliche amministrazioni i cui compensi – in sostanza, i compensi ai professionisti – sono assoggettati a ritenute alla fonte⁷¹.

2.6.1 Art. 10, Capo IV: Disposizioni in materia di redditometro

Il Redditoometro (o "accertamento sintetico di tipo induttivo") è lo strumento attraverso il quale il Fisco può stimare il reddito presunto di un contribuente, sulla base delle spese che quest'ultimo ha effettuato, grazie ad una serie di indici fissati a priori, e successivamente convocarlo, per chiedergli di giustificare lo scostamento tra spese effettuate e reddito dichiarato⁷². Ai sensi dell'art. 38 del D.P.R. 600 del 1973 in materia di accertamento, il Fisco può determinare il reddito presunto del contribuente in base alle spese da questi effettuate nell'anno di imposta, in quanto il reddito del contribuente deve essere compatibile con le spese da questi sostenute. L'accertamento del Fisco scatta soltanto nel caso in cui la differenza fra il reddito dichiarato e quello accertato sia superiore al 20%. In particolare, l'art. 38, quinto comma, stabilisce che, salva la prova contraria da parte del contribuente, la determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche può essere anche fondata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva, individuato mediante l'analisi di campioni significativi dei contribuenti, differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza. Gli elementi indicativi di capacità contributiva sono individuati con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze da pubblicare in Gazzetta Ufficiale con periodicità biennale⁷³.

⁷¹ Cfr. Camera dei Deputati – Servizio Studio (2018), XVIII Legislatura, pag.2, <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/NC0003.pdf>

⁷² Cfr. CAF-CISL, Redditoometro, https://www.cafcisl.it/documenti/schede/325_1.pdf

⁷³ Cfr. Camera dei Deputati, Servizio Studi – Dipartimento Lavoro (2018), XVIII Legislatura, pag.95, http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/D18087a.htm?_1554031662790

Da ultimo, il D.M. - Economia e Finanze, 16 settembre 2015, ha disciplinato l'accertamento sintetico del reddito complessivo delle persone fisiche, per gli anni d'imposta a decorrere dal 2011.

L'articolo 10, Capo IV del Decreto-Legge 12/07/2018, n.87, al comma 1 prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze possa emanare il decreto che individua gli elementi indicativi di capacità contributiva dopo aver sentito l'Istituto nazionale di statistica (Istat) e le associazioni maggiormente rappresentative dei consumatori per gli aspetti riguardanti la metodica di ricostruzione induttiva del reddito complessivo in base alla capacità di spesa e alla propensione al risparmio dei contribuenti.

Al comma 2 si dispone che il decreto ministeriale (D.M. - Economia e Finanze) emanato il 16 settembre 2015⁷⁴, contenente gli elementi indicativi necessari per effettuare l'accertamento, è abrogato e che le disposizioni di tale decreto cessano di avere efficacia per gli anni di imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2015. In particolare, dal tenore della norma sembra dunque evincersi che, per gli accertamenti successivi a quelli indicati al comma 2, l'istituto del redditometro non trova applicazione fino all'entrata in vigore del nuovo decreto attuativo ai sensi del comma 1⁷⁵.

Il comma 3 fa salvi gli inviti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e agli altri atti previsti dal citato art. 38, comma settimo, per gli anni di imposta fino al 31 dicembre 2015. A tal riguardo, si ricorda che l'art. 38, settimo comma, impone all'ufficio che procede alla determinazione sintetica del reddito complessivo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e, successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione (disciplinato dall'art. 5 del D.lgs. n.218/1997). Al medesimo comma, infine, viene stabilito che in ogni caso l'articolo non si applica agli atti già notificati e non si fa luogo al rimborso delle somme già pagate.

2.6.2 Art.11, Capo IV: Disposizioni in materia di invio dei dati delle fatture emesse e ricevute

La trasmissione delle comunicazioni dei dati delle fatture emesse e ricevute è un obbligo introdotto dall'art.4 del Decreto-Legge n.193 del 22 ottobre 2016, successivamente semplificato in termini di adempimento dall'art. 1-ter del Decreto-Legge 16 ottobre 2017, n.148, che prevede la trasmissione telematica dei "dati fatture" dal soggetto IVA entro le scadenze previste e la comunicazione della rettifica dei dati o l'annullamento di quelli precedentemente trasmessi. Inoltre, se la comunicazione è inviata entro il termine di scadenza, si ritiene che possa trovare applicazione, anche per la

⁷⁴ Decreto del Ministero dell'Economia e Finanze 16/09/2015, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/25/15A07218/sg>

⁷⁵ Ivi, pag.96

comunicazione dei dati fatture, la regola che consente, in caso di scarto del file, il rinvio entro i 5 giorni successivi dalla ricezione dell'esito. In particolare, per trasmettere la comunicazione dati fatture, occorre preparare un file .xml che rispetti le specifiche tecniche e che contenga i dati identificativi del soggetto a cui si riferisce la comunicazione (per fatture emesse come cedente/prestatore e per fatture ricevute come cessionario/committente) e i dati delle controparti e delle operazioni effettuate nel periodo di riferimento⁷⁶.

L'art.11, Capo IV del Decreto-Legge 12/07/2018, n.87, al comma 1 differisce al 28 febbraio 2019 la trasmissione dei dati delle fatture del trimestre luglio-settembre 2018. Tale comma incide sui termini previsti e fissati dall'art. 21, comma 1, del Decreto-Legge n. 78/2010⁷⁷, che dispone l'obbligo di trasmissione telematica all'Agenzia delle Entrate, da parte dei soggetti passivi IVA, dei dati di tutte le fatture emesse e ricevute nel trimestre di riferimento, incluse le bollette doganali, nonché i dati delle relative variazioni, ogni tre mesi, entro l'ultimo giorno del secondo mese successivo ad ogni trimestre. Lo stesso art. 21 dispone inoltre che la comunicazione relativa al secondo trimestre sia effettuata entro il 30 settembre (termine così differito dall'art. 1, comma 932, della legge di bilancio 2018), mentre quella relativa all'ultimo trimestre deve essere fatta entro il 28 febbraio.

Il comma 2 stabilisce che, in caso di invio semestrale, il termine per l'invio relativo al primo semestre è fissato al 30 settembre e quello relativo al secondo semestre viene fissato al 28 febbraio dell'anno successivo a quello di riferimento. Inoltre, con la legge di bilancio 2018 (Legge n.205 del 2017) che ha introdotto l'obbligo della fatturazione elettronica tra privati dal 1° gennaio 2019, è stato previsto come, dalla stessa data, è abrogato lo spesometro di cui all'art. 21 del Decreto-Legge n. 78/2011.

2.6.3 Art.12, Capo IV: Split-payment

Con il regime dello split-payment, il prestatore o cedente emette fattura con l'annotazione "scissione dei pagamenti" e nelle modalità ordinarie, quindi con la rivalsa dell'Iva, la quale, tuttavia, non verrà incassata dal fornitore bensì versata direttamente dall'ente pubblico. Le operazioni interessate sono esclusivamente quelle documentate tramite fattura emessa dai fornitori: occorre, quindi, riportare in fattura l'annotazione "scissione dei pagamenti" (art. 2, comma 1, del D.M. 23 gennaio 2015⁷⁸), ferma restando la possibilità di indicare anche il relativo riferimento normativo (nella specie, art. 17-ter del D.P.R. 633/1972). Sono pertanto escluse quelle certificate tramite

⁷⁶ Cfr. Agenzia delle Entrate, Dati Fatture (c.d. "nuovo spesometro") – Cos'è, <https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Schede/Comunicazioni/Dati+Fatture+%28c.d.+nuovo+spesometro%29/Scheda+informativa+Dati+Fatture+c.d.+nuovo+spesometro/?page=ivacompro>

⁷⁷ Cfr. Camera dei Deputati, Servizio Studi – Dipartimento Lavoro (2018), XVIII Legislatura, pag.97-98,

⁷⁸ Decreto Ministero dell'Economia e Finanze 23/01/2015, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/02/03/15A00690/sg>

scontrino fiscale, ricevuta fiscale ovvero altri meccanismi semplificati di certificazione dei corrispettivi.

L'art. 12, Capo IV del Decreto-Legge 12/07/2018, n.87, al comma 1 esclude esplicitamente dallo split-payment (ossia dall'art. 17-ter del D.P.R. 633/1972) i compensi per prestazioni di servizi assoggettati a ritenute alla fonte. Viene, a tal fine, introdotto un comma 1-sexies al menzionato articolo 17-ter, col quale si dispone che le norme in tema di split-payment non siano applicate alle prestazioni di servizi rese alle pubbliche se i compensi sono assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o a ritenuta d'acconto per prestazioni di lavoro autonomo (ai sensi dell'articolo 25 del D.P.R. 600/1973, che disciplina tale ultima fattispecie).

Il comma 2 dispone che il nuovo ambito di applicazione dello split-payment si applichi alle operazioni per cui è emessa fattura successivamente al 14 luglio 2018 (data di entrata in vigore del provvedimento in esame).

Il comma 3 reca la copertura finanziaria delle norme in esame, i cui oneri sono quantificati in 35 milioni per l'anno 2018, 70 mln per l'anno 2019 e 35 mln per l'anno 2020. In particolare⁷⁹:

- 41 milioni di euro per il 2019 e 1 milione di euro per il 2020, mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente iscritti nel bilancio 2018-2020 utilizzando gli accantonamenti relativi ai seguenti Ministeri: il Ministero dell'interno, per 4 milioni nel 2019; il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per 1 milione nel 2019; il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per 5 milioni nel 2019; il Ministero dell'economia e finanze, per 24 milioni nel 2019; il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per 2 milioni nel 2019; il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per 5 milioni nel 2019; e il Ministero dello sviluppo economico, per 1 milione nel 2020.
- 15 milioni per il 2019, mediante utilizzo del fondo di parte corrente iscritto nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico ad esito del riaccertamento dei residui, sia quelli iscritti in bilancio, sia quelli perenti;
- 8 milioni per il 2019, mediante corrispondente riduzione del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica – FISPE;
- 35 milioni per il 2018, a 6 milioni per il 2019 e 34 milioni per il 2020, mediante quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'aumento del Prelievo Erariale Unico – PREU disposto dal provvedimento in esame.

⁷⁹ Cfr. Camera dei Deputati, Servizio Studi – Dipartimento Lavoro (2018), XVIII Legislatura, pag. 108-111, http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/D18087a.htm?_1554031662790

Capitolo 3: La Fatturazione elettronica obbligatoria in Italia

3.1 Natura giuridica della fattura ed evoluzione della normativa

La fattura viene definita dall'art. 21 del D.P.R. 633/1972, il quale prevede che “[...] per ciascuna operazione imponibile il soggetto che effettua la cessione del bene o la prestazione del servizio emette fattura, anche sotto forma di nota, conto, parcella e simili, o, ferma restando la sua responsabilità, assicura che la stessa sia emessa, per suo conto, dal cessionario o dal committente ovvero da un terzo [...]”⁸⁰. Tale definizione riconosce la fattura come un documento amministrativo obbligatorio redatto dal venditore, titolare di Partita Iva⁸¹, per comprovare l'avvenuta cessione dei beni o servizi e il diritto a riscuotere il prezzo.

L'obbligo normativo della produzione della fattura risponde all'esigenza di formalizzare giuridicamente e contabilmente l'avvenuta cessione di un bene o la prestazione di un servizio e, grazie agli elementi in essa riportati, anche a quella di creare un titolo che legittima da un lato l'addebito dell'imposta relativa e dall'altro la corrispondente detrazione; oltre ai dati identificativi del compratore e del venditore, infatti, sono specificate anche le caratteristiche qualitative e quantitative dell'oggetto della prestazione, i costi accessori, le imposte gravanti sulla compravendita e le modalità di pagamento. Altro aspetto rilevante della normativa è l'emissione del documento-fattura, che, secondo la definizione data dal D.P.R. 633/1972, art. 21, si evince che deve essere prodotta da tutti coloro che sono titolari di Partita Iva, essendovi, in realtà, dei casi in cui il venditore è esonerato dal suddetto obbligo: infatti, i commercianti al dettaglio, gli agricoltori per la vendita di beni di propria produzione, gli artigiani che effettuano prestazioni di servizi locali aperti al pubblico o presso l'abitazione del privato consumatore, e i titolari di esercizi pubblici (ristoranti, alberghi, autotrasporti di persone, autostrade) non devono, se non richiesta dal cliente, emettere fattura⁸². Tale esonero, però, comporta l'obbligo di emissione di ricevuta fiscale, prodotte in duplice copia da tipografie autorizzate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, o di scontrino fiscale, prodotto direttamente dal registratore di cassa, essendo documenti certificativi delle vendite alternativi alla fattura con il fine di dichiarare i corrispettivi percepiti nell'esercizio della propria attività.

Secondo quanto sancito dal Decreto, inoltre, possono essere riconosciute due tipologie di fatture giuridicamente valide: immediata, quando viene emessa e consegnata all'acquirente alla stessa data

⁸⁰ Articolo 21 (Fatturazione delle operazioni), Decreto del Presidente della Repubblica 633/1972

⁸¹ Sequenza di cifre che identifica univocamente un soggetto che esercita un'attività rilevante ai fini dell'imposizione fiscale indiretta IVA.

⁸² Cfr. Articolo 22 (Commercio al minuto ed attività assimilate), Decreto del Presidente della Repubblica 633/1972

della cessione del bene o della prestazione del servizio, e differita, quando viene emessa entro il 15 del mese successivo alla data di effettiva consegna del bene.

Attraverso l'innovazione digitale e la sua consequenziale opportunità di dematerializzare concretamente il ciclo amministrativo contabile dei processi aziendali, gli operatori economici hanno potuto individuare un rimedio alle problematiche tipiche della gestione cartacea del documento fattura. L'art. 1, comma 209, della Legge n. 244/2007⁸³, ha introdotto l'obbligo di invio elettronico delle fatture alle PA e il successivo Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, n.55 del 3 aprile 2013⁸⁴, ha dato attuazione, nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori, all'obbligo di fatturazione elettronica, quale sistema digitale di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture che permette di abbandonare il supporto cartaceo e tutti i relativi costi di stampa, spedizione e conservazione. In un'ottica di trasparenza, monitoraggio e rendicontazione della spesa pubblica, Ministeri, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza, a partire dal 6 giugno 2014, non possono più accettare fatture emesse o trasmesse in forma cartacea, mentre, dal 31 marzo 2015⁸⁵, la stessa disposizione si applica a tutte le altre pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali, che non possono pertanto procedere al pagamento, neppure parziale, fino all'invio del documento in forma elettronica.

Successivamente, sono stati emanati due importanti decreti con lo scopo di incentivare l'utilizzo della fatturazione elettronica: il D.lgs. n. 127/2015⁸⁶, che consente ai contribuenti di usare gratuitamente il servizio per la generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche messo a disposizione dell'Agenzia delle Entrate dal 1° luglio 2016; e il D.M. del 2008⁸⁷, attraverso il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha messo a disposizione dei soggetti passivi IVA, a partire dal 1° gennaio 2017, il Sistema di Interscambio per la trasmissione e la ricezione delle fatture elettroniche e di eventuali variazioni delle stesse, relative a operazioni che intercorrono tra soggetti residenti nel territorio dello Stato, secondo il formato della fattura.

La legge di bilancio 2018, in luogo del previgente regime opzionale, ha previsto sia nel caso in cui la cessione del bene o prestazione di servizio è effettuata tra due operatori IVA (operazione B2B, ossia Business to Business), sia nel caso in cui la cessione/prestazione di servizio è effettuata da un operatore IVA verso consumatore finale (operazioni B2C, ossia Business to Consumer), l'obbligo di

⁸³ Cfr. Articolo 1, comma 209, Legge 24/12/2007

⁸⁴ Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, 03/04/2015, n.55, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/05/22/13G00097/sg>

⁸⁵ A seguito del Decreto-Legge 24/04/2014, n.66, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/04/24/14G00079/sg>

⁸⁶ Decreto Legislativo 05/08/2015, n.127, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/18/15G00143/sg>

⁸⁷ Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, 07/03/2008, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/05/03/08A02884/sg>

emettere soltanto fatture elettroniche attraverso il Sistema di Interscambio per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, a partire dal 1° gennaio 2019⁸⁸. Sono esonerati dal predetto obbligo coloro che rientrano nel regime forfetario agevolato o che continuano ad applicare il regime fiscale di vantaggio e, in caso di violazione dell'obbligo di fatturazione elettronica, la fattura si considera non emessa e sono previste sanzioni pecuniarie⁸⁹. Nel 2018, inoltre, il Decreto-Legge (in materia di “pace fiscale” e semplificazioni), n.119⁹⁰, ha introdotto numerose norme volte a semplificare gli adempimenti legati alla fatturazione elettronica, avendo previsto: l’esonero dalla fattura elettronica per le associazioni sportive dilettantistiche in regime forfetario opzionale e che, nel periodo d'imposta precedente, hanno conseguito dall'esercizio di attività commerciali proventi per un importo non superiore a euro 65.000; la disapplicazione, per il primo semestre del periodo d'imposta 2019, delle sanzioni previste per il caso di emissione di fattura elettronica oltre termine, purché essa sia emessa nei termini per far concorrere l'imposta alla liquidazione di periodo (mensile o trimestrale), e la riduzione delle sanzioni per le fatture tardive che partecipano a successive liquidazioni; l'esonero, per il periodo d'imposta 2019, dall'obbligo di fatturazione elettronica per i soggetti tenuti all'invio dei dati al Sistema-tessera sanitaria, ai fini dell'elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata, e anche per quei soggetti che non sono tenuti all'invio dei dati al Sistema tessera sanitaria, estendendo tale esonero alle fatture relative alle prestazioni sanitarie effettuate nei confronti delle persone fisiche.

La legge di bilancio 2019⁹¹, infine, ha disposto l’esonero per i concessionari dall’obbligo di fatturazione elettronica per i contratti di sponsorizzazione e pubblicità in capo alle associazioni dilettantistiche e la possibilità di consultazione delle fatture elettroniche solo ed esclusivamente su richiesta degli interessati, su indicazione del Garante per la protezione dei dati personali nel Provvedimento in tema di fatturazione elettronica del 20 dicembre 2018.

3.2 Contenuto e requisiti della fattura elettronica

Ai sensi dell’art. 21 del D.P.R. 633/1972, “per fattura elettronica si intende la fattura che è stata emessa e ricevuta in una qualunque formato elettronico” e, secondo quanto stabilito dal

⁸⁸ Legge 27/12/2017, n.205, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/29/17G00222/sg>

⁸⁹ Cfr. Camera dei Deputati – Servizio Studi, XVIII Legislatura (2019), Iva e Fatturazione elettronica, http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104375.pdf?_1555166195617

⁹⁰ Decreto-Legge 23/10/2018, n.119, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/23/18G00151/sg>

⁹¹ Legge 30/12/2018, n.145, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/31/18G00172/sg>

Provvedimento dell’Agenzia delle Entrate del 30 aprile 2018⁹², n.89757, “la fattura elettronica è un documento informatico, in formato strutturato, trasmesso per via telematica al Sistema di Interscambio (SdI), di cui al Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze 7 marzo 2008, e da questo recapitato al soggetto ricevente. La trasmissione telematica al SdI può riferirsi ad una fattura singola ovvero ad un lotto di fatture ai sensi dell’art. 21, comma 3, del D.P.R. 633/1972”. Tale provvedimento conferma, quindi, che il nuovo obbligo di fatturazione elettronica si assolve mediante l’invio di un file avente formato .xml (eXtensible Markup Language), trasmesso unicamente tramite il Sistema di Interscambio, utilizzando le medesime soluzioni informatiche già adottate per l’emissione della fattura elettronica verso le pubbliche amministrazioni.

La fattura elettronica, obbligatoria per effetto della Legge di Bilancio 2018 anche per le operazioni B2C e B2B, si differenzia dalla fattura cartacea per soli due aspetti: va necessariamente redatta utilizzando un pc, un tablet o uno smartphone e deve essere trasmessa elettronicamente al cliente tramite il c.d. Sistema di Interscambio (SdI). In particolare, lo SdI ha il duplice compito di verificare se la fattura contiene almeno i dati obbligatori ai fini fiscali nonché l’indirizzo al quale il cliente desidera che venga recapitata la fattura e controlla che la Partita Iva del fornitore (c.d. cedente/prestatore) e la Partita Iva del cliente (c.d. cessionario/committente) siano esistenti. Restano valide, inoltre, le regole che consentono di predisporre la c.d. fattura elettronica differita entro il 15 del mese successivo a quello di effettuazione dell’operazione, nel rispetto delle disposizioni previste dall’art. 21, comma 4, del D.P.R. 633/1972, e, dal punto di vista operativo, viene così consentito all’utente di avere più tempo per trasmettere al SdI la fattura elettronica, fermo restando l’obbligo di rilasciare al cliente, al momento dell’operazione, un documento di trasporto o altro documento equipollente anche su carta.

Una caratteristica importante della fattura elettronica è il possesso di alcuni requisiti, detti A.I.L. (Autenticità, Integrità e Leggibilità), sanciti dalla legge. Per autenticità dell’origine (A), si intende che l’identità del fornitore/prestatore di beni e/o servizi o dell’emittente della fattura deve essere certa; il requisito dell’integrità del contenuto (I), invece, sancisce come il contenuto della fattura e, in particolare, i dati obbligatori previsti dall’art. 21 del D.P.R. 633/1972, non possano essere alterati; per leggibilità (L), infine, si intende che la fattura deve essere resa leggibile per l’uomo, conformemente a quanto previsto dalle “Note esplicative”⁹³ delle Direttiva UE 2010/45/UE, secondo le quali la leggibilità della fattura elettronica è soddisfatta se: il documento e i suoi dati

⁹² Le regole tecniche definite nel Provvedimento del 30 aprile 2018 sono valide solo per le fatture elettroniche tra privati, mentre per le fatture elettroniche emesse verso le Pubbliche Amministrazioni restano valide le regole riportate nel Decreto Ministeriale n. 55/2013.

⁹³ Note Esplicative della Direttiva 2010/45/UE in tema di fatturazione dell’Iva

sono resi prontamente disponibili, anche dopo il processo di conversione, in una forma leggibile per l'uomo su schermo o tramite stampa ed è possibile verificare che le informazioni del file elettronico originale non siano state alterate rispetto a quelle del documento leggibile presentato⁹⁴.

Il Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate chiarisce come "la fattura elettronica contiene obbligatoriamente le informazioni stabilite dell'art. 21 del D.P.R. 633/1972, ovvero nel caso di fattura semplificata, quelle stabilite dall'art. 21-bis del medesimo decreto"⁹⁵. E', dunque, possibile affermare che il contenuto di una fattura elettronica è rappresentato da: elementi obbligatori di cui gli artt. 21 o 21-bis del D.P.R. 633/1972, fiscalmente rilevanti; informazioni obbligatorie indicate nelle specifiche tecniche allegate al provvedimento medesimo, indispensabile ai fini di una corretta trasmissione della fattura al soggetto destinatario attraverso il Sistema di Interscambio; altre informazioni facoltative, previste dalle stesse tecniche specifiche, volte ad agevolare la gestione digitalizzata dei flussi di fatturazione. In particolare, quanto ai dati di trasmissione obbligatori, nonché necessari ai fini di un corretto recapito del documento elettronico, vanno seguiti i criteri di⁹⁶: IdTrasmittente, identificativo del soggetto trasmittente e comprensivo di IdPaese e IdCodice Fiscale; Progressivo-Invio, relativo al progressivo che il soggetto trasmittente attribuisce al file che inoltra al Sistema di Interscambio per finalità di identificazione univoca; Formato-Trasmissione, quale codice identificativo del tipo di trasmissione che si sta effettuando e del relativo formato; CodiceDestinatario, identificativo del canale telematico sul quale recapitare la fattura e contenente un valore alfanumerico di sette cifre.

Quanto ai vantaggi rappresentati dalla fatturazione elettronica, anzitutto, permette di eliminare il consumo della carta, risparmiando i costi di stampa, spedizione e conservazione dei documenti, potendo essere, quest'ultima, eseguita gratuitamente mediante l'adesione all'apposito servizio reso disponibile dall'Agenzia delle Entrate. Potendo, inoltre, acquisire la fattura sotto forma di file .xml (eXtensible Markup Language), è possibile rendere più rapido il processo di contabilizzazione dei dati contenuti nelle fatture stesse, riducendo sia i costi di gestione di tale processo che gli errori che si possono generare dall'acquisizione manuale dei dati. Essendo, poi, certa la data di emissione e consegna della fattura, poiché la stessa viene trasmessa e consegnata solo tramite SdI, si incrementa

⁹⁴ Cfr. Fondazione Nazionale dei Commercialisti (2018), Documento di ricerca: Fatturazione elettronica tra privati, pag.6-8

⁹⁵ Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate, 30/04/2018, n.89757

⁹⁶ Cfr. Fondazione Nazionale dei Commercialisti (2018), Documento di ricerca: Fatturazione elettronica tra privati, pag. 8-10

l'efficienza nei rapporti commerciali tra clienti e fornitori. Dal punto di vista strettamente fiscale, infine, la fatturazione elettronica determina ulteriori vantaggi⁹⁷:

- per gli operatori Iva in regime di contabilità semplificata che emettono solo fatture e che si avvalgono dei dati che l'Agenzia delle Entrate mette loro a disposizione, sulla base delle regole previste da provvedimento dell'Agenzia stessa, viene meno l'obbligo di tenere i registri Iva (artt. 23 e 25 del D.P.R. 633/1972);
- per tutti gli operatori Iva che emettono e ricevono solo fatture, ricevendo ed effettuando pagamenti in modalità tracciata sopra il valore di 500 euro, i termini di accertamento fiscale sono ridotti di due anni;
- qualsiasi operatore, così come i consumatori finali, possono, in qualsiasi momento, consultare e acquisire copia delle proprie fatture elettroniche emesse e ricevute attraverso un semplice e sicuro servizio online messo a disposizione dall'Agenzia delle Entrate.

3.3 Soggetti obbligati e soggetti esclusi: modelli B2G, B2B e B2C

Ai sensi dell'art. 1, comma 909, della Legge n. 205/2017, l'obbligo di emissione delle fatture elettroniche mediante il Sistema di Interscambio (SdI) si applica alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi effettuate in Italia tra soggetti passivi Iva residenti o stabiliti. Su tale punto, la Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 13/E del 2018 ha chiarito come siano esclusi dall'obbligo i soggetti non residenti meramente "identificati" in Italia, a meno che non possa essere dimostrata l'esistenza di una stabile organizzazione. Ciò in conformità alla decisione di esecuzione (UE) 2018/53 del 16 aprile del 2018⁹⁸, con la quale l'Italia ha ottenuto l'autorizzazione delle autorità europee a introdurre nel proprio ordinamento l'applicazione della fatturazione elettronica obbligatoria generalizzata.

In linea di principio, la norma attualmente in vigore impone l'emissione della fattura elettronica per ogni operazione soggetta a fatturazione effettuata in ambito B2G (Business to Government), ossia nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, a prescindere dalla struttura giuridica del rapporto instaurato, sia esso di appalto, sia esso di consulenza, sia esso di mera concessione. Il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n.55 del 3 aprile 2013, infatti, ha reso obbligatorio dal 6 giugno 2014 di avvalersi della fattura in formato elettronico per coloro che emettono questo tipo di

⁹⁷ Cfr. Agenzia delle Entrate (2018), L'Agenzia informa – La fattura elettronica e i servizi gratuiti dell'Agenzia delle Entrate, pag.2-4

⁹⁸ Decisione di esecuzione (UE) 2018/593 del Consiglio, 16/04/2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32018D0593>

documento verso: Ministeri, Agenzie fiscali, Enti previdenziali nazionali, Enti assistenziali nazionali⁹⁹ e forze di Polizia ad ordinamento civile e militare. Il 31 marzo 2015 l'obbligo derivante dal Decreto¹⁰⁰ è stato poi esteso anche verso tutte le altre amministrazioni pubbliche incluse nell'elenco ISTAT denominato "Elenco delle Amministrazioni politiche inserite nel conto economico consolidato".

La legge di bilancio 2018, come già accennato, espande l'obbligo di fatturazione elettronica non solo nei confronti delle transazioni B2B (Business to Business), quindi nelle transazioni tra soggetti titolari di Partita Iva, ma anche nei confronti delle transazioni B2C (Business to Consumer), quindi nelle transazioni tra soggetti privati non titolari di Partita Iva.

La decorrenza attualmente imposta per queste modalità di commercio è il 1 gennaio 2019¹⁰¹, pur essendovi al loro interno alcuni settori considerati maggiormente problematici per i quali la decorrenza è stata anticipata al 1 luglio 2018: il mercato della cessione di carburante¹⁰² per autotrazione, settore nel quale si riscontra un'elevata evasione delle accise, e le prestazioni rese da sub-appaltatori e sub-contraenti della filiera delle imprese nel quadro di un appalto pubblico¹⁰³. Dunque, i soggetti che a partire dal 1 gennaio 2019 saranno obbligati ad emettere fatture elettroniche tra privati sono sostanzialmente società, enti, imprenditori, artisti e professionisti stabiliti in Italia, ma anche stabili organizzazioni in Italia di soggetti esteri, e, in via generale, tutti i soggetti passivi Iva di cui agli artt. 4-5 del D.P.R. 633/1972.

| Processo di trasformazione del sistema di fatturazione elettronica in Italia | |
|---|---|
| 6 giugno 2014 | Obbligatoria con riferimento alle fatture emesse per qualunque tipologia di transazione nei confronti di Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti nazionali di previdenza ed assistenza sociale |
| 31 marzo 2015 | Obbligo esteso alle transazioni operate non solo nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche incluse nell'elenco Istat, ma verso tutte le PA (di cui all'art.1, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001) |
| 1 luglio 2018 | Obbligo esteso alle prestazioni rese da subappaltatori e subcontraenti della filiera delle imprese nel quadro di appalti pubblici e alle cessioni di benzina o gasolio destinati ad essere utilizzati come carburanti |
| 1 gennaio 2019 | Obbligo esteso a tutte le cessioni di beni e prestazioni di servizi, nonché alle relative variazioni, effettuate tra soggetti privati residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato (B2B e B2C) |

⁹⁹ Tra gli Enti previdenziali e assistenziali nazionali si fa riferimento, in particolare, all'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza Dottori Commercialisti (CNPADC), all'Ente nazionale assistente lavoratori (ENAL) e all'Unione italiana sport per tutti (UISP).

¹⁰⁰ Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, 03/03/2013, n.55, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/05/22/13G00097/sg>

¹⁰¹ Cfr. Articolo 1, commi 909 e 916, Legge 27/12/2017, n.205

¹⁰² Cfr. Articolo 1, comma 917, Legge 27/12/2017, n.205

¹⁰³ Cfr. Articolo 1, comma 920, Legge 27/12/2017, n.205

Il consumatore privato avrà due possibilità, secondo la norma, per ricevere e gestire la fattura che gli è stata emessa: se consumatori privati autenticati, riceveranno la fattura nel proprio cassetto fiscale; se, invece, consumatori privati non autenticati, potranno chiedere la copia analogica del documento informatico contenente tutte le informazioni rilevanti.

Le uniche eccezioni a quanto detto si fanno per i soggetti non stabiliti o non identificati ai fini Iva nel territorio italiano¹⁰⁴ e per coloro che si avvalgono del regime forfettario¹⁰⁵ o del regime fiscale di vantaggio¹⁰⁶. Analizzando il motivo dell'esonero per i soggetti esteri, va detto che il Sistema di Interscambio, per verificare che le parti risultino effettivamente presenti nell'anagrafe tributaria, funzione di controllo particolarmente importante nel processo di gestione delle fatture ai fini tributari, necessita di ricevere informazioni quali codice fiscale e Partita Iva del ricevente, e la classe di individui in esame non detiene questa tipologia di matricola.

Nel caso, quindi, di scambi con operatori non stabiliti nel territorio dello Stato, i soggetti passivi Iva dovranno trasmettere telematicamente all'Agenzia delle Entrate i dati relativi alle operazioni di cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate e ricevute, salvo quelle per le quali è emessa una bolletta doganale, entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello della data del documento emesse o ricevuto comprovante l'operazione. Per quanto riguarda, invece, i soggetti che si avvalgono del regime fiscale di vantaggio o di quello forfettario, attualmente il suddetto esonero si riferisce solo al lato attivo, escludendo di fatto quello passivo, dovendo questi continuare, anche dopo il 1 gennaio 2019, ad emettere fatture in modalità analogica, ma saranno comunque obbligati a conservare le fatture ricevute dalle controparti in modalità elettronica, adoperando anche in questa situazione una gestione sviluppata su di un duplice sistema¹⁰⁷.

In sede di conversione in legge del Decreto-Legge n. 119/2018, la platea di soggetti esonerati è stata ampliata includendo le associazioni sportive dilettantistiche in regime forfettario agevolato (ex-Legge n. 398/1991¹⁰⁸) che hanno esercitato l'opzione di cui agli artt. 1 e 2 della Legge 16 dicembre 1991, n.398, e che nel periodo d'imposta precedente hanno conseguito dall'esercizio di attività commerciali proventi per un importo non superiore a 65.000 euro¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Cfr. Articolo 1, comma 3, Decreto Legislativo n.127, così come modificato dal comma 909 dell'art. 1 della Legge n. 205 del 2017.

¹⁰⁵ Regime che prevede un'imposta forfettaria pari al 15% per i soggetti titolari di Partita Iva che fatturano fino a 30 mila euro lordi l'anno, per i professionisti, e 50 mila euro lordi per i commercianti.

¹⁰⁶ Regime a sostegno dell'imprenditoria giovane e dei lavoratori in mobilità, ai quali viene applicata un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, delle addizionali regionali e comunali, ridotto al 5%.

¹⁰⁷ Cfr. . Agenzia delle Entrate (2018), L'Agenzia informa – La fattura elettronica e i servizi gratuiti dell'Agenzia delle Entrate, pag.1-4

¹⁰⁸ Si tratta delle associazioni sportive e relative sanzioni non aventi scopo di lucro, affiliate alle Federazioni sportive nazionali o agli enti nazionali di promozione sportiva riconosciuti che svolgono attività sportiva dilettantistica

¹⁰⁹ Cfr. Articolo 10, Decreto-Legge n.119/2018

Inoltre, per le operazioni effettuate senza fatturazione elettronica, è stato previsto uno spesometro specifico dove dovranno esser riportate tutte le informazioni richieste: ciò implica che un soggetto titolare di Partita Iva emetterà una fattura elettronica, di conseguenza l'amministrazione finanziaria riceverà le informazioni in modo diretto senza doverle inserire in alcun tipo di spesometro classico, ma quando invece emetterà una fattura in modalità analogica, in quanto si avvale del regime forfettario o di quello fiscale di vantaggio, o in quanto emessa verso un soggetto estero, dovrà essere compilato lo spesometro-2019 elencando le informazioni richieste.

Gli effetti prodotti dalla Legge 27 dicembre 2017, n.205¹¹⁰, in tema di fatturazione elettronica, avendo esteso l'obbligo a tutte le cessioni di beni e prestazioni di servizi, nonché alle relative variazioni, effettuate tra soggetti privati residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato (operazioni B2B e B2C), hanno destato l'interesse, in particolare, da parte del CNDCEC¹¹¹, che ha svolto una dettagliata analisi SWOT, con l'obiettivo di valutare l'impatto sugli operatori, privati e liberi professionisti, delle novità introdotte dalla Legge n. 205/2017 e che comporteranno una profonda trasformazione nella gestione del ciclo attivo e passivo della fatturazione. Secondo tale analisi, non vi è dubbio che da un lato vi siano minacce certe ed oggettive, quali:

- la tendenza a perdere la frequenza periodica ed il contatto fisico con i propri clienti, che non dovranno più portare periodicamente in studio la documentazione cartacea (oltre l'80% degli traee la maggior parte del suo fatturato dalla tenuta della contabilità e dagli adempimenti fiscali di base¹¹²), con il conseguente rischio che il cliente abbia una percezione in misura ridotta, rispetto al passato, della centralità dell'apporto professionale del commercialista;
- la scelta legislativa di puntare in maniera sempre più incisiva sull'attività di precompilazione delle dichiarazioni da parte dell'Agenzia delle Entrate, con l'astensione ai Modelli Iva, Redditi e 730, a cui deve aggiungersi la messa a disposizione del Modello F24 precompilato relativo al versamento periodico dell'Iva, che fa emergere lo stesso rischio evidenziato al punto precedente.

Sempre secondo l'analisi del CNDCEC, l'obbligo di fatturazione elettronica apre all'orizzonte nuove opportunità da cogliere, quali:

¹¹⁰ Legge 27/12/2017, n.205 (Legge di bilancio 2018), art. 1, commi 909 e 916

¹¹¹ Consiglio Nazionali dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

¹¹² Cfr. Fondazione Nazionale Commercialisti (2018) – I servizi contabili nell'era della digitalizzazione: Il passaggio dalla contabilità analogica alla contabilità digitale e le opportunità per il commercialista, pag.23

- l’eliminazione, o il drastico ridimensionamento, dell’attività di data entry, ossia della fase di immissione dei dati delle fatture emesse e ricevute che potrebbero essere automaticamente importati nel software gestionale di “studio” (inteso, nell’analisi condotta, come lo studio di lavoro del commercialista), scaricando i file in formato .xml delle fatture in formato elettronico;
- la possibilità di riallocare le risorse interne allo “studio”, attualmente dedicate alla fase di immissione dei dati delle fatture, ad altre attività a maggior valore aggiunto, quali il controllo della gestione e la consulenza strategica aziendale;
- la creazione, o il potenziamento, dell’area-servizi digitali alla clientela, che prenderà corpo nel momento in cui, inevitabilmente, imprese e professionisti meno strutturati o meno inclini alla rivoluzione digitale, si troveranno costretti a delegare outsourcing al commercialista tutte le fasi del processo di fatturazione elettronica.

La norma vigente, infine, prevede delle sanzioni per il non rispetto di quanto disciplinato dalla stessa, infatti, se dal 1 gennaio 2019 non verrà emessa la fatturazione elettronica secondo le regole previste, è come se non fosse mai stata prodotta, di conseguenza vi sarà, ai sensi dell’art. 6 del D.lgs. n. 471/1997, una sanzione pecuniaria compresa tra il 90% e il 180% dell’imposta compresa nella fattura con un minimo di 500 euro.

3.4 Sistema di Interscambio

Nell’ottica di incentivare la fatturazione elettronica, il Ministero dell’Economia e delle Finanze ha messo a disposizione dei soggetti passivi dal 1° gennaio 2017 il Sistema di Interscambio ai fini della trasmissione e della ricezione delle fatture elettroniche anche relative a operazioni che intercorrono tra soggetti privati residenti nel territorio dello Stato. Il MEF ha, in tal modo, dato la possibilità di intraprendere ad utilizzare questa nuova modalità ancor prima di imporre l’obbligo in modo da entrare in contatto con la “novità” e, infatti, la modalità di stesura e gestione rispetto la modalità cartacea è completamente differente, mentre una differenza minima risulta tra le varie fatture gestite in modalità elettronica: ad esempio, rispetto al file .xml delle fatture nei confronti della Pubblica Amministrazione, in quella tra privati è stato inserito il campo per l’inserimento dell’indirizzo PEC, campo inutile se il ricevente era la PA che ha codici univoci d’ufficio¹¹³.

Il Sistema di Interscambio (SdI) è la struttura, istituita dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, che permette lo scambio automatico di informazioni tra il Sistema Informativo Catastale Nazionale,

¹¹³ Cfr. Ministero dell’Economia e delle Finanze (2019), Focus – 1° gennaio 2019: la fattura diventa elettronica, http://www.mef.gov.it/focus/article_0047.html

gestito dall’Agenzia delle Entrate, e quelli degli enti dotati di infrastrutture tecnologiche evolute. Per le sue caratteristiche tecnologiche intrinseche, il Sistema di Interscambio è particolarmente adatto agli Enti le cui attività istituzionali siano riferite ad ambiti territoriali significativamente estesi e che, disponendo di sistemi informatici evoluti e specifiche dotazioni tecniche, siano in grado di integrare automaticamente i dati catastali all’interno dei propri sistemi. I servizi di interscambio, inoltre, si dividono in: servizi del Sistema Informativo Catastale Nazionale, attraverso i quali gli enti possono prelevare i dati catastali di loro interesse, e servizi per il Sistema Informativo Catastale Nazionale, attraverso i quali gli enti possono fornire l’aggiornamento delle informazioni di cui siano titolari, attinenti alla banca dati catastale. In particolare, per utilizzare questi servizi gli enti devono stipulare con l’Agenzia delle Entrate una convenzione che disciplina lo scambio di informazioni secondo un protocollo e delle regole tecniche concordate e devono, inoltre, connettersi al Sistema Pubblico di Connettività, che fornisce un’infrastruttura tecnologica comune per l’interconnessione, a livello applicativo, alle Amministrazioni pubbliche centrali e locali. In alternativa alla connessione diretta al Sistema Pubblico di Connettività, gli enti possono servirsi dell’intermediazione strutturale di un’Amministrazione già convenzionata, mediante connessione a una rete regionale che abbia già attivato il Sistema Pubblico di Connettività¹¹⁴.

Il Sistema di Interscambio è la struttura mediante la quale è possibile trasmettere telematicamente le fatture elettroniche e ricevere le relative notifiche, e ha due principali funzioni:

- ricezioni delle fatture sotto forma di file con le caratteristiche tecniche previste per la fattura. Il contenuto, quindi, oltre ad avere i requisiti specifici in quanto documento-fattura, deve essere rappresentato in un file in formato .xml, in quanto unico modello accettato dallo SdI, e la parte emittente deve apporre una firma elettronica qualificata e digitale in modo da dimostrarne l’autenticità dell’origine e l’integrità del contenuto;
- effettuazione dei controlli sui file ricevuti, attuando, sui documenti ricevuti, una serie di controlli¹¹⁵ propedeutici all’inoltro al soggetto destinatario e relativi a: nome, formato e dimensioni del file; validità del certificato di firma; corrispondenza del file trasmesso con lo schema .xml; inoltro delle fatture ai destinatari e invio delle relative notifiche.

Analizzando, poi, nello specifico gli aspetti importanti ai fini fiscali del documento della fattura elettronica è fondamentale specificare un’importante distinzione tra il momento di emissione della

¹¹⁴ Cfr. Agenzia delle Entrate, Sistema di Interscambio – Che cos’è, <https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Schede/FabbricatiTerreni/Sistema+di+interscambio/Scheda+informativa+sistema+interscambio/?page=fabbricatiterrenientipa>

¹¹⁵ Secondo le regole tecniche riportato all’interno del Decreto Ministeriale n.55 del 3 aprile 2013 per la trasmissione delle fatture elettroniche tramite il Sistema di Interscambio.

fattura e la data dalla quale scaturiscono gli adempimenti obbligatori fiscali. A tal proposito l'art. 21, modificato al comma 1 del D.P.R. 633/1972, prevede che la fattura si considera emessa quando viene consegnata al soggetto destinatario, nel momento in cui il Sistema di Interscambio rilascia le notifiche di ricevuta di consegna e di mancata consegna, ma non coincide necessariamente con la data valida ai fini dei vari adempimenti fiscali connessi, come può essere la liquidazione periodica Iva, la quale corrisponde alla data di creazione del documento .xml. Durante l'invio, ricezione e gestione della fattura elettronica si possono, infatti, riscontrare problematiche di carattere tecnico grazie ai controlli effettuati dal sistema di controllo, che inoltrerà delle notifiche all'emittente della fattura: notifica di scarto, quando il file in formato .xml non supera i controlli del Sistema di Interscambio; ricevuta di consegna, che notifica il buon esito dell'operazione; notifica di mancata consegna, quando la fattura elettronica ha superato i controlli del Sistema di Interscambio ma la parte ricevente non riesce a riceverla; impossibilità di recapito, che avvisa che, anche dopo dieci 10 giorni dalla notifica di mancata consegna, il problema persiste; notifica di decorrenza termini, che avvisa che, decorsi i 15 giorni nei quali il ricevente non ha né rifiutato né accettato il documento, la fattura elettronica si considera accettata¹¹⁶.

Quanto ai termini imposti per il processo di conservazione del documento informatico, è stato definito, mediante il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 giugno 2014, seppur con qualche critica, pari al termine per la stampa dei registri Iva, che deve essere ultimato entro tre mesi dal termine previsto per la dichiarazione annuale per l'anno di riferimento. Il Decreto¹¹⁷, come sottolineato, ha sollevato non poche disapprovazioni, non essendovi alcun riferimento al tipo di dichiarazione annuale, sia essa dichiarazione Iva o dichiarazione dei redditi, con conseguenti scadenze differenti. A tal proposito, nell'aprile del 2017 (Circolare n.7/E), l'Agenzia delle Entrate si è espressa, dichiarando come dichiarazione annuale da tenere in considerazione quella dei redditi, ciò vuol dire che fatture elettroniche emesse e ricevute nel 2017 dovranno esser portate in conservazione entro il 30 gennaio 2019, essendo il termine per la dichiarazione annuale dei redditi del 2017 il 31 ottobre 2018.

Per quanto riguarda, infine, l'imposta di bollo, l'Agenzia delle Entrate¹¹⁸ ha reso disponibile, nel portale "Fatture e Corrispettivi", il servizio che consente all'operatore Iva di verificare il calcolo ed

¹¹⁶ Cfr. Agenzia delle Entrate, Sistema di Interscambio – Che cos'è, <https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Schede/FabbricatiTerreni/Sistema+di+interscambio/Scheda+informativa+sistema+interscambio/?page=fabbricatiterrenientipa>

¹¹⁷ Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 17/06/2014, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/06/26/14A04778/sg>

¹¹⁸ Comunicato Stampa 11/04/2019, "Pronto il servizio per il calcolo e il pagamento dell'imposta di bollo sulle fatture elettroniche via Sistema di Interscambio".

effettuare il pagamento della suddetta imposta dovuta sulle fatture elettroniche trasmesse attraverso il Sistema di Interscambio (SdI), secondo quanto previsto dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 28 dicembre 2018. In particolare, per le fatture elettroniche emesse via SdI nel trimestre di riferimento, il servizio consente di visualizzare il numero di documenti, per i quali è stato indicato l'assolvimento dell'imposta di bollo e l'importo complessivo del tributo dichiarato, e permette, se necessario, di modificare il numero delle fatture per le quali deve essere assolta l'imposta di bollo e calcola di conseguenza l'ammontare del tributo complessivamente dovuto. Quanto al pagamento, può essere effettuato, tramite lo stesso servizio, con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale; in alternativa, può essere generato il modello F24 già precompilato, per poi effettuare il pagamento secondo le istruzioni della Risoluzione n. 42/E del 9 aprile 2019¹¹⁹, che ha istituito gli specifici codici tributo.

3.5 Operazioni di controllo: tipologie attuate dall'Amministrazione finanziaria

La produzione e conservazione dei documenti-fatture è fondamentale sia al fine della corretta tenuta della contabilità, sia al fine dell'esercizio di rivalsa Iva, la quale viene notificata, attraverso la dichiarazione Iva, dagli stessi contribuenti, che, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, sono sottoposti a continue attività investigative da parte degli organi predisposti dall'Amministrazione finanziaria, quali Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza, al fine di individuare ed acquisire informazioni tali da poter verificare il corretto adempimento dell'obbligazione tributaria. A tale scopo, vengono posti dei controlli incrociati mirati, ad esempio, tra le dichiarazioni Iva, le fatture contabilizzate dalla parte ricevente e quelle dalla parte dell'emittente, in grado di analizzare la corrispondenza tra la quantità dichiarata e la quantità effettivamente scambiata.

Dato l'elevato numero di contribuenti, risulta improbabile immaginare verifiche approfondite per ognuno di essi ed è stato, quindi, necessario per il legislatore delineare attraverso i D.P.R. 633 e 600, rispettivamente del 1972 e del 1973, tre livelli di controllo¹²⁰: controlli automatizzati, controlli formali e controlli sostanziali.

¹¹⁹ Agenzia delle Entrate, Risoluzione n. 42/E, 09/11/2019,

https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Normativa+e+Prassi/Risoluzioni/Archivio+risoluzioni/Risoluzioni+2019/Aprile+2019+Risoluzioni/risoluzione+n+42+del+09042019/RISOLUZIONE+n.+42_09042019.pdf

¹²⁰ Cfr. Agenzia delle Entrate, Fatturazione elettronica – Normativa, prassi e regole tecniche,

<https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/nsilib/nsi/aree+tematiche/fatturazione+elettronica/fatturazione+elettronica+site+area/normativa+e+prassi+fatture+elettroniche/indice+normativa+prassi+fe>

I controlli automatizzati sono il primo livello di controllo posto in essere dall'Amministrazione finanziaria, disciplinato dagli artt. 36-bis¹²¹ e 54-bis¹²² rispettivamente dei D.P.R. 600/1973 e 633/1972, e vengono applicati a qualsiasi dichiarazione telematica, compresa la dichiarazione Iva, in modalità informatica e quindi automatizzata, con un margine d'errore approssimativo allo zero. Attraverso questi, dunque, vengono filtrate le dichiarazioni presentate al fine di riscontrarne la corretta rispondenza numerica dei dati dichiarati, senza però indagare sulla loro veridicità. Analizzando più approfonditamente tali controlli, essi risultano in grado di:

- riscontrare eventuali errori di tipo materiale, quali gli errori di calcolo, nel conteggio dell'imponibile, delle imposte e di altre voci in esse indicate;
- ridurre le detrazioni d'imposta, le deduzioni dal reddito e i crediti d'imposta dichiarati erroneamente in quantità superiore a quella prevista dalla normativa;
- controllare la rispondenza dei versamenti effettuati dal contribuente a titolo di acconto e di saldo, se questo infatti dichiara di essere debitore del fisco entro una certa quantità che poi non viene saldata i controlli automatizzati sono in grado di rilevarlo.

In particolare, con il provvedimento dello scorso 15 novembre¹²³, il Garante della Privacy ha richiesto all'Agenzia delle Entrate importanti adeguamenti all'infrastruttura tecnico-normativa sulla fatturazione elettronica obbligatoria, sancendo l'illegittimità del trattamento generalizzato della totalità dei dati contenuti nella fattura elettronica per un periodo pluriennale. A seguito delle rassicurazioni ottenute dall'Agenzia delle Entrate in merito a nuove e più restrittive modalità di trattamento dei dati, un nuovo provvedimento, in data 20 novembre 2018¹²⁴, del Garante della Privacy ha dato un sostanziale "via libera" condizionato all'avvio della fatturazione elettronica, sancendo come il nuovo sistema di e-fattura debba prevedere che l'Agenzia delle Entrate si limiti a memorizzare solo i dati fiscali necessari per i controlli automatizzati (es. incongruenze tra dati dichiarati e quelli a disposizione dell'Agenzia), con l'esclusione della descrizione del bene o servizio oggetto di fattura e che, dopo il periodo transitorio indispensabile a modificare il sistema, nuovi servizi di consultazione delle fatture saranno resi disponibili solo su specifica richiesta del contribuente, sulla base di accordi che saranno esaminati dall'Autorità competente.

¹²¹ Articolo 36-bis (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), Decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973

¹²² Articolo 54-bis (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), Decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972

¹²³ Garante per la protezione dei dati personali - Provvedimento nei confronti dell'Agenzia delle entrate sull'obbligo di fatturazione elettronica, n.481 del 15/12/2018

¹²⁴ Garante per la protezione dei dati personali - Provvedimento in tema di fatturazione elettronica, n.511 del 20/12/2018

I controlli formali rappresentano la seconda tipologia di controlli eseguiti sulle dichiarazioni dagli uffici periferici dell’Agenzia delle Entrate e disciplinata dall’art. 36-ter¹²⁵ del D.P.R. 600/1973, viene posta in essere solo in particolari dichiarazioni individuare sulla base di criteri prestabiliti dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, al fine di poter riscontrare la veridicità dei dati in esse riportati, esistendo di fatto i controlli anche su documenti esterni alla dichiarazione in esame.

Attraverso tali controlli, l’Amministrazione finanziaria è in grado di:

- escludere in tutto o in parte lo scorporo delle ritenute d’acconto non opportunamente documentate e provate;
- escludere in tutto o in parte le detrazioni d’imposta e le deduzioni dal reddito non spettanti in base ai documenti richiesti dai contribuenti;
- determinare i crediti d’imposta spettanti in base a quanto riportato e provato con l’ausilio dei documenti;
- liquidare la maggiore imposta sul reddito delle persone fisiche e i maggiori contributi dovuti sull’ammontare complessivo dei redditi risultanti.

I controlli sostanziali sono la terza, ed ultima, fattispecie di controlli. Mentre nelle due precedenti fattispecie (controlli automatizzati e formali) il Presidente della Repubblica ha stabilito un iter ben preciso e delineato per l’Amministrazione finanziaria attraverso gli artt. 36-bis, 36-ter e 54-bis dei D.P.R. 600 e 633 rispettivamente del 1973 e del 1972, nei suddetti controlli, invece, il legislatore ha dato una maggiore libertà di indagine all’Agenzia delle Entrate e alla Guardia di Finanza. Ad essere completamente diversa, quindi, è la modalità con la quale l’Amministrazione finanziaria pone in essere gli accertamenti, secondo quanto stabilito dagli artt. 31-45¹²⁶ del D.P.R. 600/1973 e dagli artt. 51 e 52¹²⁷ del D.P.R. 633/1972: viene, infatti, assegnato agli organi di controllo predisposti un generico potere tale da controllare in modo molto più ampio le dichiarazioni presentate e i soggetti contribuenti che l’hanno completamente omessa. A tal proposito si distinguono diverse modalità di verifica a disposizione dell’Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza, quali:

- eseguire accessi, ispezioni e verifiche;
- chiamare alla comparsa i contribuenti oggetti delle verifiche per fornire informazioni rilevanti, o più semplicemente invitare loro all’esibizione di specifici atti e documenti rilevanti, ai fini dell’accertamento;

¹²⁵ Articolo 36-ter (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), Decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973

¹²⁶ Articoli dal 31 al 45, Decreto del Presidente della Repubblica n.600/1973 (in materia di imposte sui redditi)

¹²⁷ Articoli 51 e 52, Decreto del Presidente della Repubblica n- 633/1972 (in materia di imposta sul valore aggiunto)

- inoltrare ai contribuenti oggetti di verifica e ai soggetti con i quali abbiano intrattenuto rapporti questionari relativi a dati e notizie specifiche rilevanti ai fini dell'accertamento;
- chiamare ogni altro soggetto diverso dal contribuente oggetto di verifiche alla comparsa o alla trasmissione di atti o documenti fiscalmente rilevanti concernenti specifici rapporti intrattenuti con questi;
- porre in essere specifiche indagini bancarie richiedendo dati, informazioni e documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto con i loro clienti.

E' necessario precisare, però, che non vi è un ordine di esercizio delle suddette verifiche, in quanto gli organi predisposti hanno la piena discrezionalità di scegliere tra questi quali esercitare, con quale ordine e con quanto approfondimento in base la situazione oggetto di accertamento. Di maggior rilevanza ai fini di quanto approfondito nel seguente elaborato è la possibilità data agli organi predisposti, quali la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle entrate, di porre in essere, al seguito di numerose autorizzazioni, accessi attraverso l'ingresso e la permanenza dei funzionari addetti agli accertamenti in determinati luoghi del contribuente oggetto di verifica, ove è possibile eseguire le dovute ispezioni, ovvero i controlli sulla documentazione contabile in possesso del soggetto quali le fatture e i documenti di trasporto, e verifiche, ovvero i controlli del personale presente, della merce impiegata ed immagazzinata, e degli impianti presenti.

Al fine della buona riuscita di tali controlli è opportuno ricordare alcuni punti fondamentali dettati dalla normativa vigente. Anzitutto, l'art. 2220 del codice civile¹²⁸ chiarisce che le scritture contabili devono essere conservate per dieci anni dalla data dell'ultima registrazione, mentre l'art. 35, comma 2, del D.P.R. 633/1972¹²⁹, sancisce che, per i soggetti diversi dalle persone fisiche (modelli AA7/10) e le persone individuali e lavoratori autonomi (modelli AA9/10)¹³⁰, deve essere dichiarato il luogo di conservazione e di tali documenti agli uffici locali dell'Agenzia delle entrate o ad un ufficio provinciale dell'imposta sul valore aggiunto della medesima Agenzia. A questo, inoltre, si aggiunge l'obbligo di dichiarazione a carico dello stesso contribuente attraverso i medesimi modelli, di una eventuale variazione del luogo indicato per la conservazione delle scritture contabili, così come previsto dal comma 3 del medesimo articolo, che recita: "In caso di variazione di alcuno degli

¹²⁸ Articolo 2220 Codice civile, R.D. 16/03/1942, n.262, Conservazione delle scritture contabili

¹²⁹ Articolo 35 (Disposizione regolamentare concernente le dichiarazioni di inizio, variazione e cessazione attività), comma 2, Decreto del Presidente della Repubblica 633/1972, modificato dal Decreto-Legge 20//02/03/2012, n. 16, art. 8

¹³⁰ Così come previsto dal Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 29/12/2009 - Approvazione dei modelli AA7/10 e AA9/10 da utilizzare per le dichiarazioni di inizio attività, variazione dati o cessazione attività ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, delle relative istruzioni e delle specifiche tecniche per la trasmissione telematica dei dati.

elementi di cui al comma 2 [...] il contribuente deve entro trenta giorni farne dichiarazione ad uno degli uffici indicati [...], utilizzando modelli conformi a quelli approvati con provvedimento del direttore dell’Agenzia delle entrate [...]”.

3.6 Impatto della fatturazione elettronica nelle attività di controllo

L’introduzione della nuova disposizione obbligatoria di produzione ed emanazione della fattura elettronica ha avuto un impatto considerevole anche nelle operazioni di controllo messe in atto dall’Amministrazione finanziaria. A tal proposito è importante riportare la novità apportata dal legislatore attraverso l’art. 19-octies, comma 6, del Decreto-Legge n. 148/2017¹³¹, secondo il quale, in sostanza, viene attribuita maggiore libertà alla conservazione telematica, aspetto fondamentale per l’obbligo di fatturazione elettronica e la conseguente modalità di conservazione digitale, che di fatto impatta fortemente anche nell’operatività degli organi addetti ai controlli fiscali.

Come già precisato, dal 1 gennaio 2019¹³² l’obbligo di fatturazione elettronica è stato esteso a tutte le cessioni di beni e prestazioni di servizi, nonché alle relative variazioni, effettuate tra soggetti privati residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato (operazioni B2B e B2C), e quasi tutte le fatture in entrata ed uscita, ed i relativi registri Iva, devono risultare obbligatoriamente conservati attraverso la modalità sostitutiva in via telematica, comportando ovviamente dei cambiamenti alle tre operazioni di controllo analizzate nel paragrafo precedente.

La prima fattispecie di controlli, quelli automatizzati, come tali di fatto non ha subito modifiche, rimanendo comunque fondamentale per l’Amministrazione finanziaria verificare le dichiarazioni presentate al fine di riscontrarne la corretta rispondenza numerica dei dati dichiarati. Anche in questo caso, dunque, verranno controllate in modalità automatizzata le detrazioni d’imposta, le deduzioni dal reddito e i crediti d’imposta dichiarati, la rispondenza dei versamenti effettuati dal contribuente a titolo di acconto e di saldo, nonché verranno riscontrati eventuali errori di tipo materiale.

Quanto ai controlli formali, invece, vi sono stati alcuni cambiamenti dovuti ad una più estesa trasmissione di dati per via telematica, seppur limitati essendo accertamenti delle imposte sui redditi, i quali richiedono la verifica di molti documenti non ancora trasmissibili in modalità digitale. In questo caso, infatti, molti dei controlli potranno diventare completamente automatizzati, ricercando nelle scritture contabili trasmesse tramite il Sistema di Interscambio le informazioni utili a verificare la veridicità di quanto dichiarato.

¹³¹ Decreto-Legge 16/10/2017, n.148, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/05/17A08254/SG>

¹³² Come previsto dalla Legge 30/12/2018, n.145, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/12/31/302/so/62/sg/pdf>

La fattispecie che più di tutte potrà vantare di modifiche migliorative è quella che comprende i controlli sostanziali, che, date le importanti novità apportate dalla nuova modalità di fatturazione, potranno esser eseguiti per la maggior parte dei casi in modalità automatizzata con maggior precisione e tempistiche ridotte. Relativamente a tale fattispecie, assume particolare rilevanza il cosiddetto pacchetto di distribuzione, definito dal D.P.C.M. del 2013¹³³ come un pacchetto informativo inviato dal sistema di conservazione all'utente in risposta ad una sua richiesta, generato al fine di esibire il contenuto di quanto conservato nel sistema utilizzato e all'interno del quale vengono specificati:

- tutti i file conservati;
- il rapporto di conservazione, ovvero un file riportante la mail inviata al conservatore riguardante il pacchetto di archiviazione, quale pacchetto finale contenente i documenti portati in conservazione);
- il rapporto di consegna versamento, ovvero un file compreso di firma digitale e marca temporale contenente la posta elettronica certificata inviata al conservatore con l'indice del pacchetto di versamento, quale indice contenente le informazioni su documenti che saranno inviati in conservazione;
- il file contenente l'indice versato;
- il file contenente l'indice del pacchetto di archiviazione compreso di firma digitale e marca temporale.

E' importante sottolineare, inoltre, che, come previsto dalla normativa vigente, il documento informatico conservato deve esser reso leggibile, ovvero il contribuente, o chi per esso indicato, deve essere in grado presso la propria sede e presso il luogo da lui indicato ai sensi dell'art. 35 del D.P.R. 633/1972¹³⁴, di visualizzare, tramite i software utilizzati per la procedura di interscambio e di conservazione, i suddetti file in un formato leggibile all'occhio umano e, se necessario, renderli in formato cartaceo per mezzo della stampante.

In ragione di quanto sino ad ora approfondito, è possibile intuire quanto l'introduzione della nuova modalità di fatturazione elettronica obbligatoria abbia apportato all'Amministrazione finanziaria nel suo complesso in termini di incremento del patrimonio informativo a disposizione, utile per eseguire verifiche e accertamenti mirati al fine di contrastare azioni evasive e frodi fiscali da parte dei

¹³³ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 03/12/2013, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/12/14A02098/sg>

¹³⁴ Articolo 35, Decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972, "Disposizione regolamentare concernente le dichiarazioni di inizio, variazione e cessazione attività"

contribuenti. Dato, infatti, il gran numero di documenti e dati che vengono quotidianamente ed obbligatoriamente veicolati attraverso il Sistema di Interscambio (SdI), è ovviamente richiesta una miglior intesa di coordinamento tra l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza che, come riportato dalla circolare n. 114153¹³⁵ del Comando Generale della Guardia di Finanza del 13 aprile 2018, se attuata nel migliore dei modi permetterà di ricevere e coordinare importanti informazioni migliori di quelle ricevute nel sistema attuale di cui l'art. 21 del D.lgs. n. 78/2010¹³⁶. In particolare, queste informazioni sono caratterizzate da una maggiore precisione, riferendosi direttamente ai documenti emessi e ricevuti dalle parti in seguito a qualsiasi operazione commerciale, già al netto di eventuali variazioni e modifiche¹³⁷, e da una disponibilità immediata, essendo, l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, in grado di reperire tali informazioni sin dal momento in cui le fatture vengono fatte veicolare attraverso il Sistema di Interscambio¹³⁸. Quest'ultima possibilità, inoltre, risulta utile per una eventuale selezione dei contribuenti con profili di rischio elevati ai quali verranno tempestivamente avviate operazioni accertative in modo da limitare eventuali frodi e conseguenti danni per l'erario; la suddetta analisi viene svolta sulla base dell'ammontare del volume d'affari prodotto e dell'eventuale scostamento rispetto ai periodi precedenti o rispetto imprese analoghe operanti nello stesso settore, dell'ammontare dei debiti tributari e dell'entità patrimoniale. Inoltre, grazie alla tempestività della ricezione delle informazioni, diventa ancor più semplice individuare i contribuenti che non presentano le dichiarazioni fiscali, e, tramite i cosiddetti controlli incrociati tra le fatture attive e passive delle parti economiche, distinguerli tra coloro che pur non presentando dichiarazioni hanno comunque eseguito transazioni commerciali, da coloro che invece non sono di fatto operativi.

Quanto, infine, ai primi dati ufficiali relativi ai primi mesi successivi al 1 gennaio 2019, data a partire dalla quale, secondo quanto previsto dalla Legge n. 205/2017, l'obbligo della fatturazione elettronica viene esteso anche alle operazioni B2B e B2C, effettuate tra soggetti privati residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato, l'Agenzia delle Entrate ha pubblicato un Comunicato

¹³⁵ Circolare 13/04/2018, n.114153, Comando Generale Guardia di Finanza

¹³⁶ Decreto Legislativo 31/05/2010, n.78,

<https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-05-31&task=dettaglio&numgu=125&redaz=010G0101&tmstp=1275551085053>

¹³⁷ Questo non accade attualmente, dove invece le informazioni derivano dalle dichiarazioni dei contribuenti, le quali non sono altro che rielaborazioni dei dati delle fatture emesse e ricevute, e in quanto tali suscettibili di possibili alterazioni e falsificazioni.

¹³⁸ Aspetto fondamentale per gli organi addetti ai controlli, i quali, in questo modo, avranno maggiori possibilità di intercettare tempestivamente i contribuenti inadempienti agli obblighi di versamento Iva, operazione facilmente realizzata attraverso un semplice confronto tra fatturato attivo, passivo e dichiarazioni Iva delle parti.

stampa¹³⁹, datato 19 febbraio 2019, nel quale viene evidenziato come, con gli invii delle nuove cosiddette “e-fatture” del solo mese di febbraio, il numero di fatture transitate per il Sistema di Interscambio (SdI) dell’Agenzia delle Entrate, e gestito dal partner tecnologico Sogei¹⁴⁰, sia più che raddoppiato: al 31 gennaio, infatti, erano circa 100 milioni le fatture inviate da parte di un milione e mezzo di operatori, mentre nel mese di febbraio si è registrata un vero e proprio trend in forte ascesa con 228 milioni di file inviati da parte di oltre 2,3 milioni di operatori. In particolare, secondo quanto riportato da tale Comunicato stampa, dal 1° gennaio 2019 sono stati inviati ufficialmente 228 milioni di file da parte di 2,3 milioni di soggetti, con una media di circa 100 e-fatture a operatore. Il 4,43% degli invii non è andato a buon fine per errori nella compilazione, come indicazione di partita Iva errata, codice destinatario errato, fattura duplicata, errore nell’estensione del file, due o più fatture con lo stesso nome.

In totale, sono state rilasciate 7 milioni di deleghe per i servizi del sistema Fatture e corrispettivi, di cui 2 milioni tramite gli uffici dell’Agenzia delle Entrate e 5 milioni attraverso le altre modalità (area riservata del sito internet delle Entrate, PEC). A quota 3,6 milioni, invece, le registrazioni dell’indirizzo telematico, quale servizio che consente agli utenti di registrare l’indirizzo PEC o il codice destinatario di 7 cifre al quale lo SdI indirizza in maniera automatica tutte le fatture elettroniche. Sono 3,3 milioni, infine, le richieste di generazione del Qr-code da mostrare al fornitore tramite smartphone, tablet o su carta, per consentirgli di acquisire in automatico i dati del cliente. Analizzando, poi, le e-fatture per attività, l’Agenzia delle Entrate ha evidenziato come il settore più interessato dalla trasmissione delle fatture elettroniche sia quello del commercio all’ingrosso e al dettaglio-riparazione di autoveicoli e motocicli, che ha fatto registrare circa 55.750.194 invii da parte di 550.039 operatori. Nel settore delle manifatture sono oltre 20 milioni le fatture trasmesse (20.236.052), mentre superano la soglia dei 10 milioni i file inviati da parte di attività di noleggio, agenzie di viaggio e servizi di supporto alle imprese (10.490.684) e toccano quota 7,7 milioni quelli inviati nel settore del trasporto e magazzinaggio (7.741.565). Con riguardo invece alla platea degli operatori coinvolti, tra i più attivi, dopo concessionarie e autofficine, troviamo liberi professionisti (338.691), costruttori (269.972), manifatture (269.600), agenti immobiliari (142.627), alberghi e

¹³⁹ Agenzia delle Entrate, Comunicato stampa 19/20/2019 - Al 18 febbraio inviate 230 milioni di e-fatture da parte di 2,3 milioni di operatori: più che raddoppiati gli invii di gennaio. Lombardia prima con oltre 80 milioni di fatture elettroniche trasmesse

¹⁴⁰ Sogei – Società Generale d’Informatica è una controllata al 100% dal Ministero dell’Economia e delle Finanze e la società che ha sviluppato ed ora gestisce, curandone la conduzione tecnica, il Sistema di Interscambio (SdI)

ristoranti (121.171)¹⁴¹. Secondo quanto riportato dall’Agenzia nel proprio Comunicato stampa, risulta, inoltre, possibile analizzare il fenomeno dell’impatto e del volume delle e-fatture da un punto di vista dell’assetto territoriale e regionale italiano. La Lombardia risulta prima in classifica per numero di fatture trasmesse, con oltre 80 milioni di invii (81.180.119), seguita dal Lazio (51.235.686 invii), e dall’Emilia-Romagna (13.524.740). Tra le regioni del Nord bene anche Veneto (12.153.873 invii) e Piemonte (12.009.929). L’Italia centrale vede la Toscana superare la soglia di 8 milioni di fatture inviate (8.048.074), seguita dalle Marche (3.103.146) e dall’Umbria (1.792.741). Al Sud, la Campania fa registrare quasi 7 milioni di invii (6.947.742), la Sicilia raggiunge quota 4.696.895 e in Puglia 4.344.587 le fatture inviate al sistema.

¹⁴¹ Agenzia delle Entrate, Comunicato stampa del 19 febbraio 2019, <https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/nsilib/nsi/agenzia/agenzia+comunica/comunicati+stampa/tutti+i+comunicati+del+2019/cs+febbraio+2019/cs+19+febbraio+2019+cs+dati+fatturazione+elettronica>

CONCLUSIONE

La lotta all'evasione fiscale è fondamentale per l'economia italiana, in quanto il fenomeno evasivo produce effetti collaterali spiacevoli, al di là di quelli ovvi per chi non pagava le tasse e chi dovrà pagarle, soprattutto di breve periodo, poiché una riduzione dell'evasione comporta in ogni caso un maggior pagamento di tasse e, nell'immediato, un effetto restrittivo sull'economia con la possibile riduzione della domanda di beni e servizi. Di fatto, del fenomeno evasivo si sa praticamente tutto, a partire dai dati relativi all'ammontare e alla distribuzione territoriale, a livello regionale e provinciale: come ammontare l'evasione è più elevata al Nord, ma in percentuale di basi imponibili è maggiore al Sud, e sono le imprese maggiormente integrate nel mercato internazionale ad evadere meno delle altre. Si conosce, inoltre, chi evade di più e chi evade di meno: non evadono i redditi da capitale, interamente tracciati e tassati alla fonte attraverso il sistema bancario, ma soggetti ad aliquote ridotte; poco i lavoratori dipendenti e i pensionati, essenzialmente in attività straordinarie o secondarie in nero; non molto le attività industriali in senso stretto e invece molto le costruzioni, il commercio, gli alberghi e ristoranti, i servizi; infine, meno le professioni, molto di più le piccole imprese rispetto a quelle di maggiori dimensioni e più strutturate, che viceversa eludono come e quando possono. Il modello fondamentale¹⁴² che ha cercato di spiegare il comportamento del contribuente evasore ipotizza che il contribuente tipo sia una persona razionale, il cui unico obiettivo è quello di massimizzare la propria condizione economica (reddito netto) e che considera la scelta tra pagare le imposte o evaderle come una decisione in cui bisogna valutare da un lato i benefici derivanti dal maggior reddito netto disponibile e dall'altro i costi connessi al rischio di essere scoperto e costretto a pagare l'imposta evasa più la sanzione relativa. I risultati del modello indicano: che l'evasione tende a crescere col reddito perché i ricchi sono disposti ad assumersi più rischi rispetto ai poveri; che, trattandosi di una valutazione probabilistica da parte del contribuente, non è necessario per l'amministrazione sottoporre ad accertamento tutti i contribuenti, ma solo una quota (campione) di essi; infine, che il livello dell'evasione dipende da tre parametri quali, l'aliquota dell'imposta (t), la probabilità di essere sottoposti ad accertamento (p) e l'entità delle pene amministrative e penali previste (A). Questo risultato ci dice che il ruolo dell'amministrazione è fondamentale e che una certa attività di repressione e di certezza della pena è essenziale. Quanto, invece, all'efficacia o meno delle nuove strategie del Fisco, in materia di prevenzione, monitoraggio e contrasto all'evasione, risulta probabilmente ancora affrettato pronunciarsi, in

¹⁴² Cfr. Income Tax Evasion: A Theoretical Approach, «Journal of Public Economics» (1972), M.G. Allingham e A. Sandmo; A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Approach, «Journal of Public Economics» (1974), S. Yitzhaki.

quanto, pur non mettendo in dubbio la persuasività degli strumenti adoperati e la positività dei risultati conseguiti, non è ancora possibile affermare con precisione che ci sia stato un accrescimento della compliance, ossia che sia cresciuto in Italia un atteggiamento di accettazione del Fisco. Come, infatti, emerge dai dati forniti, e nei precedenti capitoli riportati, dall’Agenzia delle Entrate e dalle valutazioni dell’Ocse, si è assistito indubbiamente ad un miglioramento dell’efficienza dei servizi erogati dall’Amministrazione fiscale e il sistema IT si è rivelato un’ottima risorsa per il Fisco non solo per le attività di controllo, ma anche per facilitare la compliance. Del resto, molte delle misure introdotte hanno solo posto le basi per una possibile rivoluzione del rapporto tra Fisco e contribuenti, ma non hanno avuto ancora modo di concretizzarsi del tutto: si pensi, ad esempio, alla dichiarazione precompilata, alla fatturazione elettronica per le fatture B2B, al regime di cooperative compliance per i grandi contribuenti, quali tutti strumenti che hanno dato i primi risultati positivi in termini di adesione, ma che richiedono tempo per affermarsi e rivoluzionare radicalmente il rapporto con i contribuenti. Come affermato dall’Ocse, ci sono ancora ampi margini di miglioramento e alcune questioni chiave che devono essere affrontate con determinazione, e una prima questione da affrontare è l’efficienza della funzione di Amministrazione fiscale: la mancata, piena, autonomia delle Agenzie fiscali, l’assenza di una strategia olistica, coerente e coordinata, e le sovrapposizioni nella gestione della compliance costituiscono, sempre secondo l’Ocse, inefficienze dell’Amministrazione fiscale, che inevitabilmente influenzano il livello generale di compliance fiscale, alle quali possono essere aggiunti altri ostacoli al raggiungimento della compliance, quali inefficienza della spesa pubblica, caos legislativo e insopportabilità del carico fiscale, che impediscono agli strumenti adottati dal Fisco di raggiungere gli effetti desiderati.

Alla domanda se sia efficace o meno la nuova strategia del Fisco, pur non negando i risultati positivi ottenuti, alla luce delle considerazioni fatte fin ora, credo che non sia ancora il momento di rispondere, in quanto ritengo che ci sia bisogno di attendere che le misure adottate vengano consolidate e perfezionate, cercando di capire se queste incidano effettivamente sul modo in cui i contribuenti percepiscono il Fisco. Mi impegno, infine, a riportare alcuni possibili interventi, riportati ed analizzati all’interno di un importante articolo¹⁴³ di Vincenzo Visco, Ministro delle Finanze dal 1996 al 2000 ed Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica dal 2000 al 2001, che ritengo possano essere portati avanti dall’Amministrazione fiscale al fine di promuovere una strategia di base, operativa ed efficace, nella lotta all’evasione:

¹⁴³ Cfr. Combattere l’evasione fiscale si può (2018), Vincenzo Visco, il Mulino.

- introdurre la trasmissione obbligatoria per via telematica delle informazioni utili a fini fiscali contenute in ciascuna fattura emessa. In questo modo la stessa emissione di una fattura determinerebbe la sua immediata dichiarazione al fisco e il controllo da parte di chi la riceve e che vuole portarla in detrazione. Da ultimo è stato deciso di rendere obbligatoria la fatturazione elettronica per tutti i contribuenti a partire dal 2019, che in apparenza si tratterebbe della soluzione perfetta e definitiva, ma che in pratica così non sarà, perché il ricorso generalizzato alla fatturazione elettronica richiederebbe di unificare gli standard informatici e contabili di tutte le imprese;
- sostituire gli attuali registratori di cassa con mini-terminali collegati con l’Agenzia delle Entrate alla quale dovrebbero affluire i dati in tempo reale. In questo modo oltre a introdurre un deterrente per l’evasione che si verifica nel rapporto con il consumatore finale che, come è noto, è quella più estesa e diffusa, si eliminerebbe l’evasione che oggi si verifica da parte di chi emette regolarmente gli scontrini, e poi non dichiara il relativo fatturato;
- integrare nel sistema la raccolta per via telematica dei dati delle vendite effettuate mediante distributori automatici o attraverso la rete;
- infine, andrebbe previsto l’accertamento automatico induttivo per i contribuenti che ridurrebbero il mark-up rispetto a quello precedentemente dichiarato, e gli accertamenti andrebbero concentrati sui contribuenti che operano con i consumatori finali che sarebbero i soli per i quali non esisterebbe un monitoraggio esaustivo completo. Anche i residui studi di settore andrebbero concentrati sulla stima statistica dei margini prevalentemente applicati dalle imprese.

BIBLIOGRAFIA

- Santoro (2010), *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, Il Mulino, pag. 8-9, 12, 26
- VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica (2014), *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e Fisco*, pag. 4-5.
- Cottarelli (2018), *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Feltrinelli, pag. 14-17, 24-29.
- Legge 11/03/2014, n.23, *Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*.
- Senato della Repubblica – XVII Legislatura (2014), *Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale e sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso*, pag. 11-22
- Bernardi e Franzoni (2004), *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica*, pag. 19-22.
- Palmieri (2004), *Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti*, Documento di lavoro – Uffici Studi dell'Agenzia delle Entrate, pag. 19-21.
- Cremonese (2019), *I metodi per misurare l'evasione fiscale e il fenomeno italiano*, Articolo Diritto24 – Il Sole 24 Ore.
- *Relazione Gallo (2014), Ripensare il sistema fiscale in termini di maggiore equità distributiva*, pag. 11-13.
- Centro Studi di Confindustria (2015), *Scenari economici – Rapporto risalita in cerca di slancio. L'evasione blocca lo sviluppo*, pag. 97.
- Report Istat 2018, *L'economia non osservata nei conti nazionali – Report statistiche*.
- Comunicato stampa Istat 2018, *Economia non osservata nei conti nazionali*.
- Ufficio Studi Confcommercio (2017), *Le determinanti dell'evasione fiscale: un'analisi regionale*, pag. 23-27.
- Centro Studi di Confindustria (2015), *L'evasione blocca lo sviluppo – Scenari economici*, n. 25, pag. 77.
- Istituto Eurispes (2018), *Povertà, disuguaglianze e fragilità in Italia – Riflessioni per il nuovo Parlamento*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ufficio III - Direzioni Studi e Ricerche Economico-fiscali (2018), *Documento Entrate Tributarie Internazionali*, pag. 10-11, 21.

- TAXUD/2015/CC/131, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report*, Warsaw, 18 Settembre 2017.
- Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea (2018), *Documentazione per le Commissioni – Riunioni Interparlamentari*, pag. 45-47.
- Rapporto OCSE (2016), *Italy's administration. A Review of Institutional and Governance Aspects*, pag. 4-5, 71-72
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato alla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, pag. 101-103.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Allegato alla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018 – Relazione evasione fiscale e contributiva*, pag. 12-15, 19-20, 23-24,
- OCSE (2010), *Forum on tax administration: small/medium enterprise (SME) compliance subgroup*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2017-2019*, pag. 5-6.
- VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati (2018), *Audizione del Diretto dell'Agenzia delle Entrate e Presidente dell'Agenzia delle entrate-Riscossione*, pag. 16-18.
- Corte dei Conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2015 – Sintesi*, pag. 9.
- Senato della Repubblica – XVII Legislatura (2014), *Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale e sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso*, pag. 64-68.
- Rapporto OCSE (2013), *Together for Better Outcomes: Engaging and Involving SME Taxpayers and Stakeholders*.
- Decreto-Legge 19/12/1984, n.853.
- Decreto-Legge 30/12/1991, n.413.
- D.Lgs. 12/12/1997, n. 472.
- D.Lgs. 30/07/1999, n. 300.
- Agenzia delle Entrate (2016), *Circolare n. 16/E – Prevenzione e contrasto dell'evasione*.
- D.Lgs 21/11/2014, n. 175.
- Decreto-Legge 12/07/2018, n. 87.
- Camera dei Deputati – XVIII Legislatura (2018), *Servizio Studi*, pag. 2.

- Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze 16/09/2015.
- Camera dei Deputati – XVIII Legislatura (2018), *Servizio Studi – Dipartimento del Lavoro*, pag. 95-98, 108-111,
- Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze 23-01-2015.
- D.P.R. n. 633/1972, art. 21, *Fatturazione delle operazioni*.
- D.P.R. n. 633/1972, art. 22, *Commercio al minuto ed attività assimilate*.
- Legge 24/12/2007, art. 1, comma 209.
- Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze 03/04/2015, n. 55.
- D.Lgs. 05/08/2015, n. 127.
- Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze 07/03/2008.
- Legge 20/12/2017, n. 205, art. 1, commi 909, 916, 917, 920.
- Camera dei Deputati – XVIII Legislatura (2019), *Servizio studi: Iva e Fatturazione elettronica*.
- Decreto-Legge 23/10/2018, n. 119.
- Legge 30/12/2018, n. 145.
- Fondazione Nazionale dei Commercialisti (2018), *Documento di ricerca: Fatturazione elettronica tra privati*, pag. 6-10.
- Provvedimento dell’Agenzia delle Entrate 30/04/2018, n. 89757.
- Agenzia delle Entrate (2018), *L’Agenzia informa – La fattura elettronica e i servizi gratuiti dell’Agenzia delle Entrate*, pag. 1-4.
- Decisione di esecuzione UE 2018/593 del Consiglio, 16/04/2018.
- Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze 03/03/2013, n. 55.
- Decreto-Legge 23/10/2018, n. 119, art. 10.
- Fondazione Nazionale dei Commercialisti (2018), *I servizi contabili nell’era della digitalizzazione: Il passaggio dalla contabilità analogica alla contabilità digitale e le opportunità per il commercialisti*, pag. 23.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2018), *Focus – 1° gennaio 2019: la fattura diventa elettronica*.
- Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze 17/06/2014.
- Agenzia delle Entrate (2019), *Comunicato stampa 11/04/2019: Pronto il servizio per il calcolo e il pagamento dell’imposta di bollo sulle fatture elettroniche via Sistema di Interscambio*.
- Agenzia delle Entrate (2019), *Risoluzione n. 42/E 09-11/2019*.

- D.P.R. n. 600/1973, art. 36-bis, *Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi*.
- D.P.R. n. 633/1972, art. 54-bis, *Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto*.
- Garante per la protezione dei dati personali (2018), *Provvedimento nei confronti dell'Agenzia delle Entrate sull'obbligo di fatturazione elettronica n. 481 del 15/12/2018*.
- Garante per la protezione dei dati personali (2018), *Provvedimento in tema di fatturazione elettronica n. 511 del 20/12/2018*.
- D.P.R. n. 600/1973, art. 36-bis, *Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi*.
- R.D. 16/03/1942, n. 262, art. 2220 c.c., *Conservazione delle scritture contabili*.
- D.P.R. 633/1972, art. 35, comma 2, *Disposizione regolamentare concernente le dichiarazioni di inizio, variazione e cessazione attività*.
- Decreto-Legge 16/10/2017, n. 148.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 03/12/2013.
- D.P.R. n. 633/1972, art. 35, *Disposizione regolamentare concernente le dichiarazioni di inizio, variazione e cessazione attività*.
- Comanda Generale Guardia di Finanza (2018), *Circolare 13/04/2018, n. 114153*.
- D.Lgs. 31/05/2010, n. 78.
- Agenzia delle Entrate (2018), *Comunicato stampa 19/20/2019 – Al 18 febbraio inviate 230 milioni di e-fatture da parte 2,3 milioni di operatori: più che raddoppiati gli invii di gennaio. Lombardia prima con oltre 80 milioni di fatture elettroniche trasmesse*.
- M.G.Allingham e A.Sandmo (1972), *Income Tax Evasion: a Theoretical Approach*, Journal of Public Economics.
- S.Yitzhaki (2018), *A Note on Income Tax Evasion: a Theoretical Approach*, Journal of Public Economics.
- Vincenzo Visco (2018), *Combattere l'evasione fiscale si può*, Il Mulino.