



Dipartimento
di Impresa e Management

Cattedra Scienza delle Finanze

VAT GAP: IL QUADRO EUROPEO

Prof. Mauro Milillo

RELATORE

Pio Francesco Netti
Matr. 221901

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

VAT GAP: IL QUADRO EUROPEO

Sommario

PREMESSA	5
CAPITOLO 1	7
L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO: INQUADRAMENTO TEORICO E ASPETTI INTRODUTTIVI	7
1.1. CENNI STORICI ED EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA EUROPEA E NAZIONALE	7
1.2. LA NUTRALITÀ DELL'IVA, LA RIVALSA E LA DETRAZIONE.....	10
1.3. I PRESUPPOSTI IMPOSITIVI	11
1.4. IVA NEGLI SCAMBI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI.....	14
LE OPERAZIONI IMPONIBILI, NON IMPONIBILI, ESENTI ED ESCLUSE	15
1.5. LA BASE IMPONIBILE E LE ALIQUOTE	17
CAPITOLO 2	19
L'ECONOMIA NON OSSERVATA	19
2.1. LA RILEVANZA ECONOMICA DELL'ECONOMIA NON OSSERVATA	19
2.2. L'EVASIONE FISCALE IN ITALIA	21
2.3. IL <i>TAX GAP</i>	23
2.4. IL <i>VAT GAP</i> , BREVI EVIDENZE SULLO SCENARIO NAZIONALE ED EUROPEO (CENNI A RINVIO)	25
CAPITOLO 3	28
IL <i>VAT GAP</i>: ANALISI DEL CONTESTO EUROPEO	28
3.1. INTRODUZIONE.....	28
3.2. LO SCENARIO EUROPEO.....	29
3.3. LO SCENARIO ITALIANO	31
3.3.1 <i>LE STRATEGIE E GLI INTERVENTI PER LA RIDUZIONE DEL GAP IVA</i>	32
3.3.2 <i>IL REVERSE CHARGE E LO SPLIT PAYMENT</i>	33
3.3.4 <i>LA FATTURAZIONE ELETRONICA</i>	35
3.3.5. LE LIMITAZIONI ALL'USO DEL CONTANTE.....	36
3.4. L'ANALISI DEL VAT GAP IN GERMANIA.....	37
3.5 L'ANALISI DEL <i>VAT GAP</i> IN FRANCIA	38
3.6 L'ANALISI DEL VAT GAP IN POLONIA.....	39
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	43
BIBLIOGRAFIA	45
SITOGRAFIA	45

PREMESSA

L'evasione dell'IVA è un tema ricorrente nel dibattito politico, giornalistico ed economico. Tuttavia vi è spesso una visione distorta da parte dei cittadini sull'effettiva rilevanza che essa assume sul totale delle entrate erariali e, più in generale, sul funzionamento delle economie nazionali. Uno studio condotto da Banca d'Italia, intitolato: *“Le opinioni degli Italiani sull'evasione fiscale”*, pubblicato nel 2007, ha evidenziato che poco più di un italiano su tre è a conoscenza dell'ammontare delle imposte evase nel nostro Paese. Posta la domanda: *“Secondo Lei quanto perde lo Stato in percentuale sul totale delle tasse/imposte che dovrebbe riscuotere dai cittadini a causa del fenomeno dell'evasione fiscale?”*¹ il campione si distribuisce in modo più o meno uniforme, circa il 33% sottostima il fenomeno, al contrario il 31% lo sovrastima, la restante parte colloca nell'apposito *range* percentuale l'ammontare dell'evasione sul totale delle imposte.

L'elaborato si pone l'obiettivo di esaminare il fenomeno dell'evasione dell'imposta sul valore aggiunto, inquadrandola a livello nazionale ed europeo, oltre all'analisi delle principali modalità per la prevenzione ed il contrasto di quest'ultima. Esso appare suddiviso in tre parti principali: *in primis*, è stata svolta un'analisi storico-normativa volta ad analizzare gli interventi posti in essere dai legislatori europei che hanno portato all'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto negli stati membri dell'UE, un'imposta che, come si avrà modo di vedere successivamente, rappresenta un elemento cardine per la realizzazione del più ampio progetto di unificazione del mercato interno Europeo. Sempre nel primo capitolo sono stati oggetto di analisi i presupposti nazionali ai fini dell'applicazione del tributo e il consolidamento del concetto di neutralità.

Il capitolo centrale entra nel merito di quella che prende il termine di “economia non osservata”, ossia tutte quelle operazioni che non possono essere misurate in modo diretto, in quanto derivanti da operazioni non registrate nelle statistiche ufficiali. Come si scoprirà

¹ Cannari L., D'Alessio G., Banca d'Italia, *Le opinioni degli Italiani sull'evasione fiscale*, 2007: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=63009310112702607412611909107901506803105305005005704907110401807210309507710009109402805804205200502306109001700300412300504105000003203411211411109121066005052086073007006069014004087110092113066020077094102091103113118096084075072112086120095&EXT=pdf>.

più nel dettaglio, l'economia non osservata è composta dall'economia sommersa, dall'economia informale e dalle attività illegali. In seguito alla scomposizione di quest'ultima si parlerà di evasione fiscale, sottoinsieme proprio dell'economia non osservata, di *Tax Gap*, ossia del divario dato dalla differenza tra il gettito fiscale effettivo ed il gettito fiscale stimato ed a chiusura del capitolo verrà tratto il *VAT Gap* e le metodologie per il calcolo di quest'ultimo. Con il termine *VAT Gap* indichiamo il divario relativo all'Imposta sul valore aggiunto.

Infine, nell'ultimo capitolo sono stati analizzati i dati empirici riguardanti il “divario” dell'IVA, prima in riferimento allo scenario Europeo e in un secondo momento in riferimento all'Italia, alla Germania, alla Francia e alla Polonia.

Più in particolare, con riferimento a tale ultimo aspetto, è stata effettuata l'analisi di alcuni provvedimenti legislativi introdotti da entrambi i paesi. In riferimento all'Italia lo studio esamina gli strumenti scelti dal Legislatore italiano per assottigliare il *gap* relativo all'IVA, mentre, per ciò che riguarda la Polonia, sono state esaminate le misure messe in atto con successo dal Governo polacco per ridurre il *VAT Gap*.

CAPITOLO 1

L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO: INQUADRAMENTO TEORICO E ASPETTI INTRODUTTIVI

SOMMARIO: 1.1. CENNI STORICI ED EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA EUROPEA E NAZIONALE 1.2. LA NUTRALITÀ DELL'IVA, LA RIVALSA E LA DETRAZIONE 1.3. I PRESUPPOSTI IMPOSITIVI 1.4. L'IVA NEGLI SBAMBI INTERNAZIONALI E COMUNITARI 1.5. LE OPERAZIONI IMPONIBILI, NON IMPONIBILI, ESENTI ED ESCLUSE 1.6. LA BASE IMPONIBILE E LE ALIQUOTE

1.1. CENNI STORICI ED EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA EUROPEA E NAZIONALE

L'IVA è un'imposta di matrice Europea, derivante dagli impegni assunti dall'Italia con la firma del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE)². Come noto, i paesi sottoscrittori avevano come traguardo la creazione di un mercato unico europeo, improntato alla libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone. La realizzazione di tale obiettivo ha richiesto la cooperazione degli stati membri, oltre ad un'armonizzazione delle rispettive discipline legislative³. Data la rilevanza che riveste il diritto comunitario nella disciplina dell'IVA, risulta necessario approfondire brevemente i provvedimenti più rilevanti ed i rapporti che ne scaturiscono con la legislazione interna del nostro Paese.

In ambito comunitario è stata individuato un approccio basato sul modello francese che per primo ha introdotto nella propria legislazione uno strumento neutro di tassazione degli scambi nei passaggi intermedi di beni e servizi⁴.

Nel 1967 la Comunità Economica Europea emanò due direttive (67/227 e 67/228) sollecitandone il recepimento da parte degli stati membri. Nello specifico, la Dir. 67/227/CEE realizzava l'obiettivo della Comunità Economia Europea di instaurare un

² Il 25 marzo 1957, vengono firmati i Trattati di Roma, considerati come l'atto di nascita della grande famiglia europea. Il primo istituisce una Comunità economica europea (CEE), il secondo invece una Comunità europea dell'energia atomica, meglio conosciuta come Euratom.

³ Tesauro F., *Compendio di diritto tributario*, UTET Giuridica, 2004

⁴ Il 10 aprile 1954 su iniziativa di Maurice Lauré, alto funzionario della Direzione generale delle imposte francese fu istituita la c.d. *taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*.

mercato comune che presenti elementi simili a quelli del mercato interno; “*a tal fine l’armonizzazione fiscale all’interno della Comunità ha visto una prima realizzazione delle imposte cumulative sulla cifra d’affari che non falsino le condizioni di concorrenza e non ostacolino la libera circolazione delle merci e dei servizi nel mercato comune*”⁵; la Dir. 67/228/CEE, invece, individuava la struttura e le modalità del sistema d’imposta sul valore aggiunto.

In sostanza, le direttive sopracitate delineavano una concezione di sistema comune d’imposta, non entrando in merito alle decisioni riguardanti le varie aliquote o le possibili esenzioni, dando quindi un significativo margine di libertà alla legislazione nazionale. L’emanazione dei suddetti provvedimenti ha impegnato i singoli stati nell’adozione di norme nazionali compatibili a quelle comunitarie. L’Italia, con la legge di riforma tributaria (L. 825/71), ha recepito i principi comunitari ed in seguito, con il DPR 633/72, ha introdotto l’IVA, che ha sostituito la precedente imposta plurifase a cascata (c.d. I.G.E.)⁶.

Nel maggio del 1977, venne emanata una direttiva fondamentale per la standardizzazione delle norme IVA tra i vari stati comunitari, la Dir. 77/388/CEE (c.d. VI direttiva). Essa delineava una serie di concetti uniformi riguardanti il meccanismo di detrazione, le aliquote, le esenzioni e la possibilità di applicazioni di regimi fiscali agevolati per alcune tipologie di settori. In Italia tale nuova direttiva, ebbe una notevole ripercussione sull’originalità del DPR 633/72, che fu sostituito con il DPR 24/79 e dal DPR 94/79, che rimasero in vigore fino al 31/12/2006 ⁷. Un’ulteriore evoluzione verso la costituzione di un mercato unico si ebbe nel marzo del 1985, quando la Commissione della Comunità Economica Europea, sulla base delle linee guida emerse dal Consiglio europeo di Bruxelles, elaborò il cosiddetto: “*Libro bianco sul comportamento del mercato interno*”. Secondo la filosofia elaborata dalla Commissione Europea per la realizzazione del mercato unico, in primo luogo sorgeva la necessità di una forte integrazione dinamica tra i mercati nazionali, oltre ad uno sfruttamento adeguato delle risorse umane, materiali e finanziarie.

⁵ Dir 67/227/CEE, 11 aprile 1967, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d’affari

⁶ L’IGE colpiva con un’aliquota al 4% il valore pieno di beni e servizi scambiati ad ogni fase del processo produttivo e distributivo senza la possibilità di detrazione.

⁷ Spoto A. e Aliberti A., Manuale Fiscale, Novecento media, 2009, Cfr. pag. 807;

Date queste premesse iniziali, la Commissione enunciò alcune misure atte al completamento dell'obiettivo fissatosi, eliminando le barriere fisiche, barriere tecniche e barriere fiscali tra i paesi comunitari. Gli obiettivi e le scadenze del libro bianco sul comportamento del mercato interno sono poi stati confermati dall'Atto Unico europeo (c.d. *AUE*) entrato in vigore il 1° luglio 1987.

Altro momento essenziale nell'*excursus* costitutivo dell'IVA ci fu nel 2006, con l'emanazione della Direttiva n. 112 del 28/11/2006. Grazie ad essa, il Consiglio Europeo attuò una rifusione della VI direttiva, al fine di ripristinare una condizione di chiarezza. Nel corso degli anni, infatti, la direttiva originale fu modificata diverse volte e subì numerose integrazioni. Nel 2010 la Commissione Europea pubblicò il libro verde sull'IVA nell'ottica di riorganizzare tutte le regole che governano l'imposta e migliorare il funzionamento del mercato unico. Il documento infatti, fa chiarezza sulle maggiori problematiche che riguardano il sistema di tassazione sul valore aggiunto, quali ad esempio: le modalità per garantire la neutralità dell'imposta sulle operazioni transfrontaliere e come combattere l'evasione del tributo. Infine, nel 2011 fu pubblicato il libro bianco sul futuro dell'IVA (Com. 851/2011), con il quale sono fissate le modifiche comunitarie dell'imposta da porre in essere tra il 2012 ed il 2015. In sintesi, la modifica principale che ricade nella nostra sfera di interesse è la presenza di due direttive atte a ridurre le frodi IVA. Da una ricerca effettuata per la Commissione alcuni anni prima è emerso che il 12% dell'IVA teorica non è percepita. La frode compone una percentuale rilevante del divario mancante, ma non l'esclusiva. Il *gap* è composto anche dall'IVA non riscossa a seguito di errori, negligenza e fallimenti. *Per questo motivo la Commissione ritiene che sia necessario, oltre a risolvere il problema della frode dell'IVA, considerare la situazione nel suo insieme ed esplorare nuove possibilità di riscuotere e controllare l'imposta*⁸.

⁸ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale Europeo, sul futuro dell'IVA Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico: https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/altri/Libro_Bianco_IVA.PDF ;

1.2. LA NUTRALITÀ DELL'IVA, LA RIVALSA E LA DETRAZIONE

L'IVA è un'imposta indiretta⁹ sul consumo che grava sul valore aggiunto, ha la struttura di un'imposta plurifase non cumulativa in quanto, pur essendo applicata su ogni operazione, è destinata ad essere neutrale in ogni altra fase anteriore al consumo. Da un punto di vista giuridico-formale, l'imposta ha come soggetti passivi gli imprenditori ed i lavoratori autonomi, ma da un punto di vista economico grava sui c.d. consumatori finali (soggetti passivi di fatto). Al fine di ottenere la neutralità dell'imposta e tassare solo il valore aggiunto, è previsto un procedimento peculiare solo all'IVA: la rivalsa e la detrazione.

La rivalsa è un meccanismo che impone a colui che cede un bene, o presta un servizio, l'obbligo di traslare l'imposta IVA sul cliente. La traslazione dell'imposta nei confronti del cessionario o del fruitore del servizio si realizza attraverso una maggiorazione del prezzo pattuito per il bene o per la prestazione, pari all'aliquota IVA gravante sull'operazione. Il meccanismo di rivalsa opera, ovviamente, in modo differente a seconda che il committente sia soggetto passivo d'imposta o meno. Nel caso in cui la cessione di beni o la prestazione di servizi avvenga tra soggetti passivi d'imposta, il cedente o il committente ha diritto alla detrazione di quest'ultima, al fine di assicurare la neutralità dell'imposta sul valore aggiunto. Meccanismo inesistente quando il cedente o il committente non sia soggetto passivo d'imposta, in questo caso infatti, egli non ha alcun diritto di rivalsa.¹⁰ La detrazione insieme alla rivalsa completa il meccanismo di neutralità. Essa consiste nel diritto di "sottrarre" dall'importo IVA dovuto, l'ammontare IVA derivante dalle operazioni relative agli acquisti o alle importazioni (c.d. IVA a credito). La differenza fra queste due poste costituisce il prezzo dell'imposta dovuta all'erario, nel caso in cui quest'ultima sia negativa. Contrariamente, costituisce un credito nei confronti dell'erario nel caso in cui la differenza sia attiva.

⁹ Le imposte indirette non colpiscono le manifestazioni immediate di ricchezza, come nel caso delle imposte sugli scambi, sui trasferimenti, sulla fabbricazione e sul consumo e le imposte sui giochi e sui monopoli.

¹⁰ IVA 2016 Memento Pratico, Ipsoa-Francis Lefebvre, citazione pag. 185

1.3. I PRESUPPOSTI IMPOSITIVI

La odierna disciplina dell'IVA è regolata dal *Testo unico IVA*¹¹ aggiornato con le modifiche apportate da ultimo dalla Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

L'articolo 1 del decreto IVA stabilisce che: *“l'imposta sul valore aggiunto si applica sulle cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nel territorio dello Stato nell'esercizio di imprese o nell'esercizio di arti e professioni e sulle importazioni da chiunque effettuate”*¹².

Dalla lettura dell'articolo commentato si evince la possibilità di estrapolare i tre presupposti essenziali al fine dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, quali: oggettivo, soggettivo e territoriale.

- i. *Presupposto oggettivo*: deve trattarsi di una cessione di beni o una prestazione di servizi. In riferimento all'articolo 2 del decreto IVA *“costituiscono cessioni di beni gli atti a titolo oneroso che importano trasferimento della proprietà ovvero costituzione o trasferimento di diritti reali di godimento su beni di ogni genere”*¹³, mentre, prestante riferimento all'articolo 3 del decreto IVA *“costituiscono prestazioni di servizi le prestazioni verso corrispettivo dipendenti da contratti d'opera, appalto, trasporto, mandato, spedizione, agenzia, mediazione, deposito e in genere da obbligazioni di fare, di non fare e di permettere quale ne sia la fonte”*¹⁴. Il secondo comma di entrambi gli articoli elenca una serie di fattispecie che, anche non rientrando nella nozione generale enunciata dal primo comma, sono comunque assimilate nelle categorie *“cessione di beni”*¹⁵ e *“prestazioni di servizi”*¹⁶. Il terzo

¹¹ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633;

¹² D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 1, Operazioni imponibili;

¹³ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 2, Comma 1, Cessioni di beni;

¹⁴ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 3, Comma 1, Prestazione di servizi;

¹⁵ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 2, Comma 2, Cessioni di beni; Costituiscono inoltre cessioni di beni;

¹⁶ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 3, Comma 2, Prestazione di servizi; Costituiscono, inoltre, prestazioni di servizi, se effettuate verso corrispettivo;

comma invece, contiene una serie di operazioni espressamente escluse, riguardante le cessioni di beni¹⁷ e di servizi¹⁸.

ii. *Presupposto soggettivo*: il bene o il servizio deve essere ceduto o prestato da un soggetto che svolge esercizio di impresa o attività artistica e professionale. Il primo comma dell'art. 4 del decreto IVA sancisce che: *“Per esercizio di imprese si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività commerciali o agricole di cui agli articoli 2135 e 2195 del codice civile, anche se non organizzate in forma di impresa, nonché l'esercizio di attività, organizzate in forma d'impresa, dirette alla prestazione di servizi che non rientrano nell'articolo 2195 del codice civile”*¹⁹. Ai fini della realizzazione del presupposto soggettivo la nozione di imprenditore commerciale risulta estesa. Si considerano in ogni caso effettuate nell'esercizio di impresa: a) Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi eseguite da tutte le società di persone, dalle società di capitali, dalle società cooperative, di mutua assicurazione e di armamento, dalle società estere nonché dalle società di fatto; b) *Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi le cessioni di beni e le prestazioni di servizi fatte da altri enti pubblici e privati, compresi i consorzi, le associazioni o altre organizzazioni senza personalità giuridica e le società semplici, che abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali o agricole*²⁰; c) Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi svolte dalle società sopracitate a favore dei propri soci, associati e partecipanti. Per comprendere invece cosa si intende per esercizio di arti e professioni, prendiamo in riferimento il primo comma dell'articolo 5 del decreto IVA. Esso enuncia che *per esercizio di arti e professioni si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di qualsiasi attività di lavoro autonomo da parte di persone fisiche ovvero da parte di società semplici o di*

¹⁷ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 2, Comma 3, Cessioni di beni; Non sono considerate cessioni di beni;

¹⁸ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 3, Comma 3, Prestazione di servizi;

¹⁹ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 4, Comma 1, Esercizio di impresa;

²⁰ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 4, Comma 1, Esercizio di impresa, n.2;

*associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata delle attività stesse*²¹. Il secondo comma dell'articolo preso in esame analizza una serie di operazioni che espressamente non sono considerate "attività nell'esercizio di arti e professioni"²².

- iii. *Presupposto territoriale*: deve essere connesso al territorio dello Stato italiano. La territorialità è un presupposto indispensabile ai fini dell'applicazione dell'IVA, al pari del presupposto oggettivo e di quello soggettivo. La disciplina è differente a seconda che si tratti di una cessione di beni o una prestazione di servizi. Per quanto riguarda la cessione di beni occorre distinguere tra beni immobili e beni mobili. La cessione dei primi soddisfa il requisito di territorialità se quest'ultimi sono immobili esistenti in Italia. Per quanto riguarda i secondi, la regola generale considera le cessioni di beni mobili effettuate in Italia, solo in presenza di una serie di condizioni: in primis il bene deve trovarsi in Italia al momento dell'operazione di consegna e di spedizione; In secundis si deve trattare di beni nazionali²³, nazionalizzati²⁴, comunitari²⁵ o vincolati al regime della temporanea importazione²⁶. L'attribuzione di territorialità alle prestazioni di servizi è molto più complessa, sono infatti applicati diversi criteri di territorialità a seconda della tipologia di operazione presa in analisi. Tali criteri sono stati introdotti in seguito al recepimento della direttiva 2008/8/CE. Esiste però una disciplina generale applicabile alle cosiddette prestazioni di servizi generiche, essa da

²¹ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 5, Comma 1, Esercizio di Arti e Professioni;

²² Non si considerano effettuate nell'esercizio di arti e professioni le prestazioni di servizi inerenti ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 49 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 (50), nonché le prestazioni di lavoro effettuate dagli associati nell'ambito dei contratti di associazione in partecipazione di cui all'articolo 49, comma 2, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, rese da soggetti che non esercitano per professione abituale altre attività di lavoro autonomo. Non si considerano altresì effettuate nell'esercizio di arti e professioni le prestazioni di servizi derivanti dall'attività di levata dei protesti esercitata dai segretari comunali ai sensi della legge 12 giugno 1973, n. 349, nonché le prestazioni di vigilanza e custodia rese da guardie giurate di cui al regio decreto - legge 26 settembre 1935, n. 1952;

²³ Bene nazionale: qualsiasi bene prodotto in Italia;

²⁴ Bene nazionalizzato: qualsiasi bene prodotto extra EU ma ormai definitivamente importato in Italia;

²⁵ Bene comunitario: qualsiasi bene prodotto in altri stati della comunità o nazionalizzato da altri stati EU;

²⁶ Bene vincolato al regime della temporanea importazione: qualsiasi bene prodotto extra EU ma importato temporaneamente in Italia per essere lavorato e successivamente riesportato;

rilevanza assoluta alla sede di colui che presta il servizio. *In linea generale, essendo un'imposta sui consumi, l'IVA è generalmente dovuta nel paese in cui si realizza il consumo finale. I criteri di territorialità dettati del legislatore hanno infatti lo scopo di individuare nel modo più attendibile possibile il luogo in cui si realizza il consumo finale di una operazione, al fine di stabilire se la stessa è rilevante in Italia oppure no*²⁷.

1.4. IVA NEGLI SCAMBI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Come accennato nei paragrafi precedenti l'IVA è un'imposta di matrice Europea, introdotta durante il progetto di creazione di un mercato unico Europeo, improntato alla libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone. In tale prospettiva, appare opportuno approfondire l'applicazione del tributo prendendo in considerazione le operazioni di importazione ed esportazione internazionali e gli scambi comunitari. Ai sensi dell'articolo 7 del Decreto IVA, si considerano importazioni soltanto le introduzioni di merci provenienti da paesi non compresi nel territorio dell'Unione Europea. A differenza dell'IVA interna (comunitaria), l'IVA derivante dalle importazioni extracomunitarie non ha la necessità di rispettare il requisito soggettivo, essa è effettuata su le operazioni “da chiunque effettuate”. Un'ulteriore distinzione rispetto all'IVA comunitaria è che le merci extracomunitarie sono assoggettate ad IVA in dogana, attraverso la cosiddetta “bolla doganale”²⁸. Per i beni esportati, ovvero, trasportati o spediti al di fuori della Comunità Europea, sono presenti delle regole differenti. I beni esportati non sono soggetti ad IVA, esse sono chiamate convenzionalmente “operazioni non imponibili” o “operazioni ad aliquota zero” *perché non scontano l'imposta ma, come le operazioni imponibili, danno diritto alla detrazione delle imposte dovute o pagate sulle operazioni a monte*²⁹.

²⁷ IVA 2016 Memento Pratico, Ipsoa-Francis Lefebvre, citazione pag. 75;

²⁸ Milillo M. e Loiero R., Finanza Pubblica, Politica e Istituzioni, Pearson, 2020, Cfr. pag. 167;

²⁹ Tesauro F., Compendio di Diritto Tributario, UTET Giuridica, 2004, citazione pag. 395;

LE OPERAZIONI IMPONIBILI, NON IMPONIBILI, ESENTI ED ESCLUSE.

Nel terzo paragrafo di questo capitolo sono stati sottoposti ad analisi i presupposti impositivi ai fini dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto: il presupposto oggettivo, il presupposto soggettivo ed il presupposto territoriale. Come già accennato, questi presupposti sono fondamentali ai fini dell'applicazione IVA. Nel caso in cui l'operazione di cessione di un bene o di una prestazione di un servizio non soddisfi uno dei requisiti citati in precedenza si parla di operazioni escluse da IVA. Nel caso l'operazione di cessione di un bene o la prestazione di un servizio rispetti i tre requisiti essenziali è doveroso effettuare una distinzione fra tre categorie di operazioni: le operazioni imponibili, le operazioni non imponibili e le operazioni esenti.

Le operazioni imponibili comprendono: a) tutte le cessioni di beni; b) tutte le prestazioni di servizi; c) gli acquisti intracomunitari; d) le importazioni; Tali operazioni sono soggette agli obblighi formali e sostanziali derivanti dalla normativa IVA vigente. Le operazioni non imponibili comprendono: a) le esportazioni e tutte le operazioni ad esse assimilate³⁰; b) i servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali; c) le cessioni a soggetti domiciliati o residenti al di fuori dell'Unione Europea; d) le cessioni Comunitarie.

Tutte le operazioni che sono state citate fin qui, sono operazioni che pur rispettando i requisiti oggettivi e soggettivi della legislazione IVA, sono espressamente catalogate come operazioni non imponibili. Queste operazioni si caratterizzano per un'aliquota pari a zero nell'ultimo stadio produttivo, per il diritto di detrazione delle imposte prestante riferimento agli stadi antecedenti³¹ e per il rispetto dei vari obblighi di adempimento dettati dalla disciplina.

Infine, le operazioni esenti sono esentate dall'imposta sul valore aggiunto pur presentando i requisiti per l'applicabilità. Esse non sono soggette a tributo per espressa previsione della legge essenzialmente per ragioni di natura sociale, di natura economica e di tecnica fiscale³². In questo caso non è presente il diritto alla detrazione dell'imposta, in riferimento agli acquisti intermedi. Anche le operazioni esenti sono soggette al rispetto degli adempimenti IVA di fatturazione, registrazione, liquidazione e dichiarazione.

³⁰ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 8 – bis;

³¹ Per il soggetto passivo non sono presenti limitazioni nel diritto di detrazione dell'IVA.

³² Milillo M. e Loiero R., Finanza Pubblica, Politica e Istituzioni, Pearson, 2020, Cfr. pag. 162;

Nella seguente tabella è presente un'analisi schematica delle operazioni prese in esame finora.

Figura 1.1. LE OPERAZIONI IMPONIBILI, NON IMPONIBILI, ESENTI ED ESCLUSE.

Tipologia	Regime
Imponibili	<ul style="list-style-type: none"> - Le operazioni sono soggette ad IVA; - Consentono generalmente la detrazione dell'IVA pagata sugli acquisti; - Sono soggette al rispetto degli adempimenti IVA (es. fatturazione, registrazione, ecc);
Non imponibili	<ul style="list-style-type: none"> - Soddisfano i requisiti di applicazione IVA, ma sono espressamente catalogate come operazioni non imponibili; - Consentono generalmente la detrazione dell'IVA pagata sugli acquisti; - Sono soggette al rispetto degli adempimenti IVA (es. fatturazione, registrazione, ecc);
Esenti	<ul style="list-style-type: none"> - Soddisfano i requisiti di applicazione IVA, ma sono esentate dal pagamento dell'imposta per ragioni di natura sociale, economica e di tecnica fiscale; - Non consentono la detrazione dell'IVA pagata sugli acquisti; - Sono soggette al rispetto degli adempimenti IVA (es. fatturazione, registrazione, ecc);

- Escluse	<ul style="list-style-type: none"> - Non sono soggette ad IVA; - Non consentono la detrazione dell'IVA pagata sugli acquisti; - Non sono soggette al rispetto degli adempimenti IVA (es. fatturazione, registrazione, ecc.);
-----------	---

Tabella 1.1.: Ns rielaborazione

1.5. LA BASE IMPONIBILE E LE ALIQUOTE

L'articolo 13 del Decreto IVA definisce che: *la base imponibile delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi è costituita dall'ammontare complessivo dei corrispettivi dovuti al cedente o prestatore secondo le condizioni contrattuali, compresi gli oneri e le spese inerenti all'esecuzione e i debiti o altri oneri verso terzi accollati al cessionario o al committente, aumentato delle integrazioni direttamente connesse con i corrispettivi dovuti da altri soggetti*³³. La regola generale per la determinazione della base imponibile espressa dall'articolo 13 D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 è applicabile alla maggioranza delle operazioni, ad eccezione di alcune categorie di operazioni, quali, le operazioni senza prezzo in denaro³⁴ e le operazioni fra società dello stesso gruppo (c.d. Gruppo IVA)³⁵. L'aliquota, invece, è quel valore percentuale da applicare alla base imponibile al fine di ottenere il corrispettivo IVA relativo ad un'operazione. Sebbene l'IVA sia un'imposta di matrice Europea, ogni Stato membro fissa le proprie aliquote. Ogni paese dell'UE ha un'aliquota normale, che si applica alla maggior parte dei beni e dei servizi³⁶ ed una o due aliquote ridotte destinate a determinati acquisti³⁷. Alcuni paesi sono autorizzati ad

³³ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 13, Comma 1;

³⁴ La legge 88 del 07/07/2009 ha stabilito che, per le operazioni senza corrispettivo (cessioni e prestazioni gratuite, autoconsumo), varia la base imponibile ai fini IVA, passando dal criterio del valore normale a quello del costo.

³⁵ Il gruppo IVA è un'agevolazione che prevede che le cessioni di beni e le prestazioni di servizi infragruppo non siano rilevanti ai fini dell'applicazione dell'IVA;

³⁶ Questa non può essere inferiore al 15%;

³⁷ Le aliquote ridotte non possono essere inferiori al 5%

applicare aliquote speciali su determinate forniture. Le aliquote vigenti al momento sono quattro, un'aliquota ordinaria, due ridotte ed una speciale. L'aliquota ordinaria o normale è del 22%, come accennato in precedenza essa si applica a tutte le operazioni, ad esclusione delle operazioni sottoposte ad aliquote ridotte o speciali. Le due aliquote ridotte sono al 10% e al 5%, l'aliquota speciale è al 4%. Essa si applica alle cessioni di beni di prima necessità. L'aliquota al 5% per le prestazioni sociosanitarie rese dalle cooperative, l'aliquota al 10% per tutte le cessioni o le prestazioni elencate nella tabella A, parte prima, allegata al decreto IVA.³⁸

³⁸ In ogni caso esse sono applicabili alle operazioni che hanno per oggetto i beni e i servizi elencati, rispettivamente, nella parte II, nella parte II-bis e nella parte III dell'allegata tabella A, salvo il disposto dell'articolo 34;

CAPITOLO 2

L'ECONOMIA NON OSSERVATA

SOMMARIO: 2.1. LA RILEVANZA ECONOMICA DELL'ECONOMIA NON OSSERVATA 2.2. L'EVASIONE FISCALE IN ITALIA 2.3. IL *TAX GAP* 2.4. IL *VAT GAP* 2.4.1. BREVI EVIDENZE SULLO SCENARIO NAZIONALE ED EUROPEO (CENNI A RINVIO)

2.1. LA RILEVANZA ECONOMICA DELL'ECONOMIA NON OSSERVATA

L'economia non osservata (*NOE*³⁹) è una delle problematiche che più affligge il nostro paese. Essa comprende tutte le attività che non possono essere misurate in modo diretto, in quanto derivanti da operazioni non registrate nelle statistiche ufficiali.

Nel 2017 il valore aggiunto generato dall'economia non osservata è stato stimato a circa 211 miliardi di euro, ovvero, più del 12% del PIL nazionale⁴⁰.

Per il calcolo del *NOE* entrano in sommatoria tre componenti: *i*) l'economia sommersa, *ii*) l'economia informale e *iii*) le attività illegali. Con l'espressione economia sommersa si intendono tutte le attività di cessione di beni e prestazioni di servizi legali, che sfuggono agli occhi del fisco perché occultate. Esse sono caratterizzate da fenomeni di sotto-dichiarazione e dall'impiego di lavoratori in nero⁴¹. Per economia informale, invece, si intendono tutte le operazioni di compravendita di beni e servizi legali ma occultate, svolte su piccolissima scala, prive di organizzazione e basate su relazioni personali e familiari. Infine, sono definite attività illegali tutte le attività di produzione, vendita, distribuzione e possesso di beni illegali o prestazioni di servizi illegali. Definiamo illegale ciò che è proibito dalla legge. Sono pur sempre considerate attività illegali tutte le attività legali svolte da operatori non autorizzati.

³⁹ *NOE* è l'acronimo inglese di Not-Observed-Economy;

⁴⁰ ISTAT, Report, L'economia non osservata nei conti nazionali negli anni 2014-2017, 15/ottobre/2019: <https://www.istat.it/it/files/2019/10/Economia-non-osservata-nei-conti-nazionali-2017.pdf> ;

⁴¹ Con il termine lavoro nero si fa riferimento all'impiego di lavoratori subordinati senza un regolare contratto, cioè in assenza di comunicazione del rapporto al Centro per l'impiego. Ne consegue che non vengono pagate le imposte e i contributi dovuti allo Stato, all'Inps o all'Inail.

Nella Tabella 2.1 è evidenziata la rilevanza dell'economia non osservata prestante riferimento agli anni 2016 e 2017. Da una prima visione della suddetta tabella si evince un aumento in valore assoluto dell'economia sommersa nel 2017. In valore percentuale però c'è un decremento dello 0,1%. L'incidenza delle attività illegali e delle altre componenti dell'economia sommersa restano costanti rispettivamente all'1,1%. E allo 0,9%.

Figura 2.1. LE COMPONENTI DELL'ECONOMIA NON OSSERVATA
Anni 2016-2017, valori in milioni di euro, incidenza sul PIL in valori percentuali

	2016		2017	
	milioni di euro	incidenza % sul PIL	milioni di euro	incidenza % sul PIL
Economia sommersa	189.619	11,2%	191.995	11,1%
da sotto-dichiarazione	95.189	5,6%	97.165	5,6%
da lavoro irregolare	78.492	4,6%	78.750	4,5%
Altro	15.937	0,9%	16.040	0,9%
Attività illegali	18.078	1,1%	18.896	1,1%
Economia non osservata	207.967	12,2%	210.852	12,1%
PIL	1.695.590	-	1.736.602	-

Tab 2.1. Fonte: ISTAT, Report, L'economia non osservata nei conti nazionali negli anni 2014-2017, 15/ottobre/2019: <https://www.istat.it/it/files/2019/10/Economia-non-osservata-nei-conti-nazionali-2017.pdf> ;

L'economia sommersa derivante da sotto-dichiarazione risulta essere la più rilevante a livello percentuale. Nel 2017, essa ammonta al 46,1% dell'economia non osservata, ossia a più di 97 miliardi. La sotto-dichiarazione del valore aggiunto, come accennato in precedenza, è connessa al deliberato occultamento di una parte di reddito, attraverso dichiarazioni volutamente falsificate.

L'economia non osservata, non essendo registrata, determina la necessità per i governi di essere stimata. Al fine di ridurre le problematiche legate al calcolo sono state introdotte delle metodologie per la stima analoghe a tutti i paesi EU. Nell'autunno del 2014, in sede

europea si decise di applicare in maniera omogenea a tutti i paesi della comunità il SEC 2010, quest'ultimo aggiornamento del Sistema sui Conti Nazionali ha introdotto alcuni avanzamenti metodologici ai modelli statistici.

2.2. L'EVASIONE FISCALE IN ITALIA

L'evasione fiscale⁴² è un sottoinsieme proprio dell'economia sommersa, questa solo nel 2017 è costata all'erario 90,8 miliardi di euro⁴³. L'evasione è un fenomeno estremamente dannoso per le economie nazionali che determina una serie di effetti economici negativi. Essa, infatti, altera il normale funzionamento del mercato e costituisce una vera e propria barriera alla libera concorrenza. Gli operatori di mercato evadendo le imposte, riescono ad offrire beni e servizi ad un prezzo molto più competitivo, ma l'evasione determina in realtà degli effetti distorsivi sull'equità e la progressività del sistema tributario. Gli evasori non pagando le imposte ottengono infatti una serie di benefici a discapito dell'intera collettività. *In primis*, essi hanno un *surplus* di ricchezza immediato e, *in secundis*, usufruiscono dei servizi pubblici essenziali benché siano finanziati da altri contribuenti. Infine, l'evasione fiscale è strettamente legata a fenomeni corruttivi e ad attività di criminalità organizzata. Sulla base delle svariate indagini condotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze è possibile fare un'analisi comparativa in riferimento al *Gap* dei tributi italiani. Tra il 2012 e il 2016 l'imposta più evasa dagli italiani è stata l'IVA, con un *Gap* pari a 36.051 milioni di euro. Il divario medio annuo di quest'ultima è superiore ai 35.790 milioni di euro (2012-2016). Come visibile nella Tabella 2.1. il *VAT Gap* ha un andamento irregolare, nel corso degli anni cresce e decresce senza discostarsi di troppo dalla media. La seconda imposta più evasa in Italia è stata l'IRPEF⁴⁴ da lavoro autonomo e d'impresa. Essa nel periodo di riferimento ha un *Gap* medio stimato per 32.944 milioni di euro (l'andamento è più o meno costante).

⁴² Totale delle entrate tributarie al netto del lavoro dipendente e della TASI;

⁴³ ISTAT, Report, L'economia non osservata nei conti nazionali negli anni 2014-2017, 15/ottobre/2019: <https://www.istat.it/it/files/2019/10/Economia-non-osservata-nei-conti-nazionali-2017.pdf>;

⁴⁴ IRPEF acronimo di Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche;

Tabella 2.1. *GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE (IN MILIONI DI EURO)*

TIPOLOGIA DI IMPOSTA	2012	2013	2014	2015	2016
IRPEF da lavoro autonomo e d'impresa	32.511	32.215	33.396	32.661	33.936
IRPEF da lavoro dipendente irregolare	3.887	3.975	5.149	5.465	5.350
Addizionali locali IRPEF da lavoro dipendente	633	643	715	780	696
IRES	8.401	8.399	8.875	7.424	8.584
IVA	36.312	35.038	36.591	34.961	36.051
IRAP	8.753	8.544	8.395	5.618	5.633
LOCAZIONI	1.322	739	736	1.265	831
CANONE RAI	887	942	977	1.008	240
ACCISE	924	1.169	1.306	1.430	1.611
IMU	3.892	5.160	5.140	5.113	4.989
GAP TOTALE	97.562	96.824	101.280	95.725	97.921

Tabella 2.1. Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, NADEF, Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2019: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/Allegato_NADEF_2019_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf;

La Tabella 2.1. mostra un abbassamento rilevante del *gap* relativo al canone RAI. Nel 2015 il gettito relativo al canone ammontava a 1.681 milioni di euro raggiungendo il minimo storico dal 2010. Il *gap* in riferimento al 2015 è di 1.008 milioni di euro, pari al 37,5% del gettito stimato. Sotto il governo Renzi, mediante la legge di stabilità del 2016, è stato introdotto a partire dal mese di luglio il pagamento del canone Rai in bolletta (delle entità relative all'energia). Questa legge ha suscitato numerose critiche, persino il consiglio di stato (che si occupa della tutela dei diritti dei cittadini nei confronti della PA)

ha dichiarato che la legge presentava una serie di criticità. Nonostante tutto, nel 2016, dall'imposta sul canone Rai sono stati recuperati 768 milioni di euro, ossia una diminuzione del *gap* pari al 76%.

Il contrasto all'evasione, insieme al debellamento degli spiacevoli effetti che essa provoca, è al centro dell'attenzione dell'attività governativa. Una problematica molto più complessa e ardua da contrastare, radicata all'interno della nostra persona è la cultura evasiva. Molti commentatori hanno osservato come l'evasione in Italia non sia diffusamente condannata, come se evadere fosse una caratteristica intrinseca al nostro Paese, alla nostra storia e alla nostra cultura. Gli evasori si giustificano sostenendo che la pressione fiscale è troppo elevata, che i servizi garantiti dallo stato sono inefficienti e che la PA è corrotta e spreca un numero eccessivo risorse. Appare però evidente come non pagando le imposte la situazione non può far altro che peggiorare, poiché il minor gettito ricevuto riduce di conseguenza anche l'efficienza sociale, determinando un "circolo vizioso" che danneggia la società nel suo complesso. Malgrado gli ampi sforzi fin qui profusi, nel contrasto e nel rafforzamento delle disposizioni in materia di stima e monitoraggio⁴⁵, l'Italia necessita di ulteriori misure e di un nuovo approccio per contrastare un fenomeno assai strutturato e complesso, quale è l'evasione fiscale.

2.3. IL *TAX GAP*

Il *Tax Gap* è un indicatore che stima il peso dell'evasione fiscale e contributiva per le casse dell'erario. Esso è definito come il divario tra le basi imponibili potenziali, ossia ciò che lo stato avrebbe dovuto incassare in un regime di perfetto adempimento degli oneri tributari e contributivi e le basi imponibili dichiarate, ovvero ciò che effettivamente incassa. Per la misurazione del *tax gap* possono essere impiegate due metodologie: 1) l'approccio macroeconomico (*top-down*) e 2) quello microeconomico (*botton-up*).

Il primo, l'approccio *top-down*, si basa sul confronto tra i dati fiscali e i dati statistici di contabilità nazionale. *Nello specifico, il primo passo consiste nella quantificazione,*

⁴⁵ L'Italia con il Decreto Legislativo 24 settembre 2015 n. 160, ha rafforzato le disposizioni in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale, ha previsto che, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF), venga presentato un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva

*attraverso le grandezze di contabilità nazionale, della base imponibile potenziale che differisce da quella dichiarata per la presenza di evasione, elusione e erosione; successivamente, la base imponibile potenziale è distinta da quella effettiva al fine di tener conto delle esclusioni, esenzioni e deduzioni previste dalla stessa normativa tributaria; infine, la base imponibile effettiva è messa a confronto con quella risultante dai dati fiscali per ottenere una misura della base imponibile evasa⁴⁶. L'approccio macroeconomico si basa su una procedura di per sé standard, ciò ci consente di confrontare l'indicatore del *gap* nel tempo e nei confronti di altri paesi. D'altra parte, sono presenti una serie di difficoltà per il calcolo delle imposte progressive⁴⁷ e quelle nelle quali l'aliquota cambia in relazione alla base imponibile⁴⁸. L'approccio *bottom-up*, invece, si basa sul confronto dei dati fiscali con quelli delle indagini campionarie sulle famiglie, o con quelli rilevati dalle autorità fiscali in sede di accertamento. Con questa metodologia è possibile ottenere una stima del *tax gap*, come anche della base imponibile evasa, ad un livello più disaggregato di quello ricavabile applicando una mera impostazione macro; pertanto le simulazioni possono variare per tipologia di contribuente e classe di reddito, oppure a seconda delle caratteristiche sociali e demografiche dei contribuenti⁴⁹. Ciò consente di realizzare una stima molto più dettagliata, sfruttando tutte le informazioni raccolte durante le indagini a campione. Il limite delle stime ottenute con la metodologia *bottom-up* consiste sostanzialmente nel non riuscire ad analizzare tutti quei contribuenti sconosciuti agli archivi di anagrafe tributaria⁵⁰, quindi di non riuscire a stimare l'evasione fiscale nel suo complesso. Altro limite non marginale consiste nello spreco di tempo e risorse. Le metodologie per il calcolo di tipo *bottom-up*, infatti, si applicano su una serie di campioni casuali (*random audits*). Per la raccolta dei dati campionari si spendono innumerevoli risorse in quanto l'amministrazione finanziaria⁵¹ è costretta ad effettuare controlli anche*

⁴⁶ Siep, Economia informale, evasione fiscale e corruzione, Verso una stima del *tax gap*: una preliminare applicazione per la toscana, 2012, citazione: <http://www.siepweb.it/siep/oldDoc/2012/201218.pdf> ;

⁴⁷ Le imposte progressive hanno un'aliquota che cresce più che proporzionalmente all'aumentare del imponibile;

⁴⁸ Nelle imposte a scaglioni o per classi;

⁴⁹ Siep, Economia informale, evasione fiscale e corruzione, Verso una stima del *tax gap*: una preliminare applicazione per la toscana, 2012, citazione: <http://www.siepweb.it/siep/oldDoc/2012/201218.pdf> ;

⁵⁰ L'anagrafe tributaria, istituita con il decreto del presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 605, è la banca dati utilizzata per la raccolta e l'elaborazione dei dati relativi alla fiscalità dei contribuenti italiani;

⁵¹ L'amministrazione finanziaria (identificata anche come fisco) è l'insieme delle strutture amministrative che si occupano della gestione delle entrate di uno Stato.

nei confronti dei contribuenti privi di rischio e nei confronti dei contribuenti sempre adempienti, che devono sostenere l'onere di accertamento, malgrado la loro posizione fiscale fosse regolare.

Come noto, l'Italia ha condotto numerosi studi per la stima dell'evasione fiscale, assieme alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) è allegato il rapporto sui risultati in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva⁵². L'allegato prende in analisi la stima del *Gap* per le principali imposte⁵³, quali: IRES, IRPEF da imprese e lavoro autonomo, IVA, IRAP e IMU. È importante in primo luogo differenziare il *Gap* per tipologia d'imposta poiché il contribuente varia il suo comportamento in ragione delle caratteristiche proprie del tributo, al fine di avere una stima più vicina all'originale. In secondo luogo, si ricorda che la dinamica del *Tax Gap* è influenzata dall'andamento economico in generale. Per eliminare tale effetto è opportuno rapportare il *Gap* delle imposte al PIL.

Nel paragrafo successivo sarà preso in considerazione il *Gap* relativo all'IVA. Nel dettaglio, verrà esaminato il concetto di *VAT Gap* con particolare riferimento alle metodologie per la determinazione dell'IVA evasa.

2.4. IL *VAT GAP*, BREVI EVIDENZE SULLO SCENARIO NAZIONALE ED EUROPEO (CENNI A RINVIO)

Ogni anno, gli Stati membri EU perdono decine di miliardi di euro dall'evasione dell'imposta sul valore aggiunto (*VAT*)⁵⁴ a causa di un elevato numero di frodi fiscali e dell'inadeguatezza dei sistemi di riscossione delle imposte. Essendo una delle principali fonti di entrate fiscali all'interno dell'Unione Europea⁵⁵, si procede a qualificare l'entità del suo divario al fine di sviluppare misure atte all'abbattimento del *Gap* e monitorare

⁵² Ministero dell'Economia e delle Finanze, NADEF, Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2019: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2019/Allegato_NADEF_2019_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf ;

⁵³ È opportuno precisare che il *Gap* stimato per le 5 macro-tipologie di imposta prima citate non corrisponde al *tax Gap* totale, poiché ad esso mancano altre tipologie di tributi e la parte contributiva;

⁵⁴ *VAT* è un acronimo inglese di *value added tax*;

⁵⁵ Si pensi che nel 2016, l'IVA aveva un peso percentuale pari al 18% del totale delle entrate tributarie riscosse in Europa. Fonte: https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/content/Documenti/entrate_tributarie/Entrate-Tributarie-Internazionali-2018-11.pdf ;

l'efficacia di queste ultime. Nel 2017, nonostante si sia verificato una diminuzione del *Gap IVA*⁵⁶, si stima che esso ammonti a poco meno di 137,5 miliardi⁵⁷. Ciò equivale ad una perdita media dell'11,2% sulla riscossione dell'imposta sul valore aggiunto a livello europeo. La metodologia applicata per il calcolo del *VAT Gap* è di tipo *top down*⁵⁸, esso è calcolato come la differenza tra le entrate IVA potenziali e le entrate IVA effettivamente riscosse. Per una corretta stima del *VAT* potenziale sono utilizzati tutti i dati relativi a consumi ed investimenti (sia pubblici che privati). *Tali dati sono depurati da tutte le transazioni che non rimangono incise dal tributo, ottenendo una base imponibile. Applicando a queste ultime le corrispondenti aliquote di legge si calcola il gettito potenziale*⁵⁹. Il *VAT* percepito invece, è ottenuto prendendo in considerazione l'imposta effettivamente generata a seguito delle transazioni gravate da IVA durante il periodo di competenza⁶⁰. Il valore del gettito IVA percepito può essere scomposto, il che è utile per comprendere meglio la sua evoluzione di calcolo.

Poiché il gettito effettivo IVA è dato dal prodotto tra il *VTTL* e l'indice di *compliance*, esso può essere espresso con la seguente formula⁶¹:

$$\text{GETTITO EFFETTIVO IVA} = \text{VTTL} \cdot \text{INDICE DI COMPLIANCE}$$

dove:

- $\text{VTTL} = \text{GETTIO EFFETTIVO} + \text{VAT Gap}$
- $\text{INDICE DI COMPLIANCE} = 1 - \text{VAT Gap} (\%)$

⁵⁶ Nel 2017, il VAT Gap è sceso in 25 Stati membri ed aumentato solo in tre: Grecia, Lettonia e parzialmente in Germania, Esso è passato da 145.428 milioni a 137.470 milioni di euro.

⁵⁷ Commissione Europea, VAT Gap REPORT, settembre 2019: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-factsheet-2019_en.pdf ;

⁵⁸ La metodologia di tipo *top-down* è stata analizzata nel capitolo precedente;

⁵⁹ Pisani S., Le analisi dell'evasione: precisazioni metodologiche ed alcune evidenze, in *Statistica & Società*/anno 2, N. 1/Lavoro, Economia, Finanza : https://www.sis-statistica.it/old_upload/contenuti/files/pdf/2013/i2_8_pisani.pdf;

⁶⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze, NADEF, Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2019, Cft. Pag. 56: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2019/Allegato_NADEF_2019_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf ;

⁶¹ Institute for Advanced Studies, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report, Warsaw, September 4, 2019 : https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf ;

In Italia questo fenomeno è ulteriormente accentuato, anche se negli ultimi anni la situazione appare in leggero miglioramento. In ogni caso, si pensi che nel 2017 circa un'operazione IVA su quattro era sconosciuta al fisco. Di seguito, si procederà ad un approfondimento del *VAT Gap*. Verrà quindi analizzato il caso dell'Italia, effettuando una comparazione con gli altri Stati Membri dell'Unione Europea, analizzando le politiche messe in atto dal governo per contrastare l'evasione dell'IVA. Inoltre, sarà effettuato un focus su alcuni Stati Membri, esaminandone i dati sull'evasione dell'IVA e le politiche di contrasto e prevenzione messe in atto da uno di questi.

CAPITOLO 3

IL *VAT GAP*: ANALISI DEL CONTESTO EUROPEO

SOMMARIO: 3.1. INTRODUZIONE 3.2. LO SCENARIO EUROPEO 3.3. LO SCENARIO ITALIANO 3.3.1. LE STRATEGIE E GLI INTERVENTI PER IL DEBBELLAMENTO DEL *GAP* IVA 3.3.2. IL *REVERSE CHARGE* E LO *SPLIT PAYMENT* 3.3.3. LA FATTURAZIONE ELETTRONICA 3.3.4. LE LIMITAZIONI ALL'USO DEL CONTANTE 3.4. L'ANALISI EMPIRICA DEL *VAT GAP* TEDESCO 3.5. L'ANALISI EMPIRICA DEL *VAT GAP* FRANCESE 3.6. L'ANALISI EMPIRICA E LEGISLATIVA DEL *VAT GAP* POLACCO

3.1. INTRODUZIONE

Nel presente capitolo, verranno approfonditi alcuni contributi empirici sul tema del *VAT Gap*, con specifico riferimento allo scenario Europeo. Concettualmente, esso può essere suddiviso in quattro sezioni differenti. *In primis*, verranno mostrati gli studi condotti sul *VAT Gap* a livello europeo. Nella seconda parte, sarà invece esaminato il comportamento evasivo dell'IVA nazionale, con un focus sulle iniziative intraprese dal governo per contrastare e prevenire l'evasione fiscale IVA. Nella terza parte, verranno esaminate le due più grandi economie europee, quali: Germania e Francia. Infine, nella quarta e ultima parte, sarà analizzato uno dei casi più interessanti relativi al tema della lotta all'evasione che è rappresentato dalla Polonia. Quest'ultima nell'intervallo di tempo compreso tra il 2013 ed il 2017 ha infatti diminuito di ben 14 punti percentuali il *VAT Gap* in relazione al *VTTL*⁶². In tal senso, si è ritenuto opportuno procedere ad un approfondimento del contesto polacco, nonché delle politiche fiscali poste in essere dal governo.

⁶² Institute for Advanced Studies, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report, Warsaw, September 4, 2019 : https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf ;

3.2. LO SCENARIO EUROPEO

Come accennato nel capitolo precedente, il *VAT Gap* complessivo Europeo è stimato a poco meno di 137,5 miliardi di euro. La figura 2.2. mostra il *Gap* dell'IVA relativo agli allora 28 stati membri della comunità Europea. In valore assoluto il dato stimato per l'Italia⁶³ è pari a 33,63 miliardi di euro. Essa si colloca prima seguita da Germania (25,02 miliardi di euro), Regno Unito (19.2 miliardi di euro) e Francia (12.03 miliardi di euro). Ultima in valore assoluto è Cipro (11 milioni di euro) preceduta da Malta (13 milioni di euro) e dal Lussemburgo (23 milioni di euro).

Fig.3.1. *VAT GAP* NEL 2017 (in milioni di euro)

Italia	33.629	Polonia	5.764	Ungheria	1.893	Croazia	459
Germania	25.016	Olanda	2.774	Spagna	1.806	Lettonia	385
Regno Unito	19.199	Austria	2.444	Slovacchia	1.791	Slovenia	128
Francia	12.030	Danimarca	2.235	Finlandia	1.622	Estonia	122
Grecia	7.339	Rep. Ceca	2.082	Lituania	1.119	Lussemburgo	23
Romania	6.413	Irlanda	1.938	Svezia	654	Malta	13
Belgio	3.996	Portogallo	1.928	Bulgaria	625	Cipro	11

IL TOTALE DEI 28 PAESI EU AMMONTA A 137.470 MILIONI DI EURO.

Figura 2.2. Fonte: Commissione Europea, VAT Gap Report, settembre 2019:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-factsheet-2019_en.pdf;

La figura 2.3. mostra il *Gap* dell'IVA in rapporto all'IVA stimata (VTTL⁶⁴). La Romania si posiziona in prima posizione. Si stima che più di un'operazione IVA su tre non sia registrata (35,5%). A seguire troviamo la Grecia (33,6%) e la Lituania (25,3%). L'Italia si posiziona al quarto posto con una stima del *VAT Gap* percentuale pari al 23,8%. In figura

⁶³ Il TAV Gap stimato dall'Unione Europea risulta, in media, inferiore a quello stimato dall'Italia, in quanto la UE include nel calcolo l'IVA incassata anche i proventi da accertamento che sono esclusi nel calcolo italiano;

⁶⁴ VTTL in inglese VAT to- tal theoretical liability è l'ammontare teorico totale del debito IVA;

la linea orizzontale tratteggiata indica la media europea relativa al divario IVA, essa è pari al 10,1%⁶⁵. Al di sotto della media si posizionano sedici dei ventotto stati membri. Cipro conferma l'ultima posizione anche in rapporto all'IVA stimata (0,6%), in penultima il Lussemburgo (0,7%), infine al terzultimo posto la Svezia (1,5%). Le due grandi potenze europee, quali: Germania e Francia sono entrambe sotto la media Europea. La prima registra un *Gap* % di poco inferiore alla media, pari al 9,9% la seconda invece si posizione decisamente al di sotto della media registrando un *Gap* % pari al 6,9 %.

Fig.3.2. *VAT GAP* IN RAPPORTO AL *VTTL* NEL 2017 (GAP %)

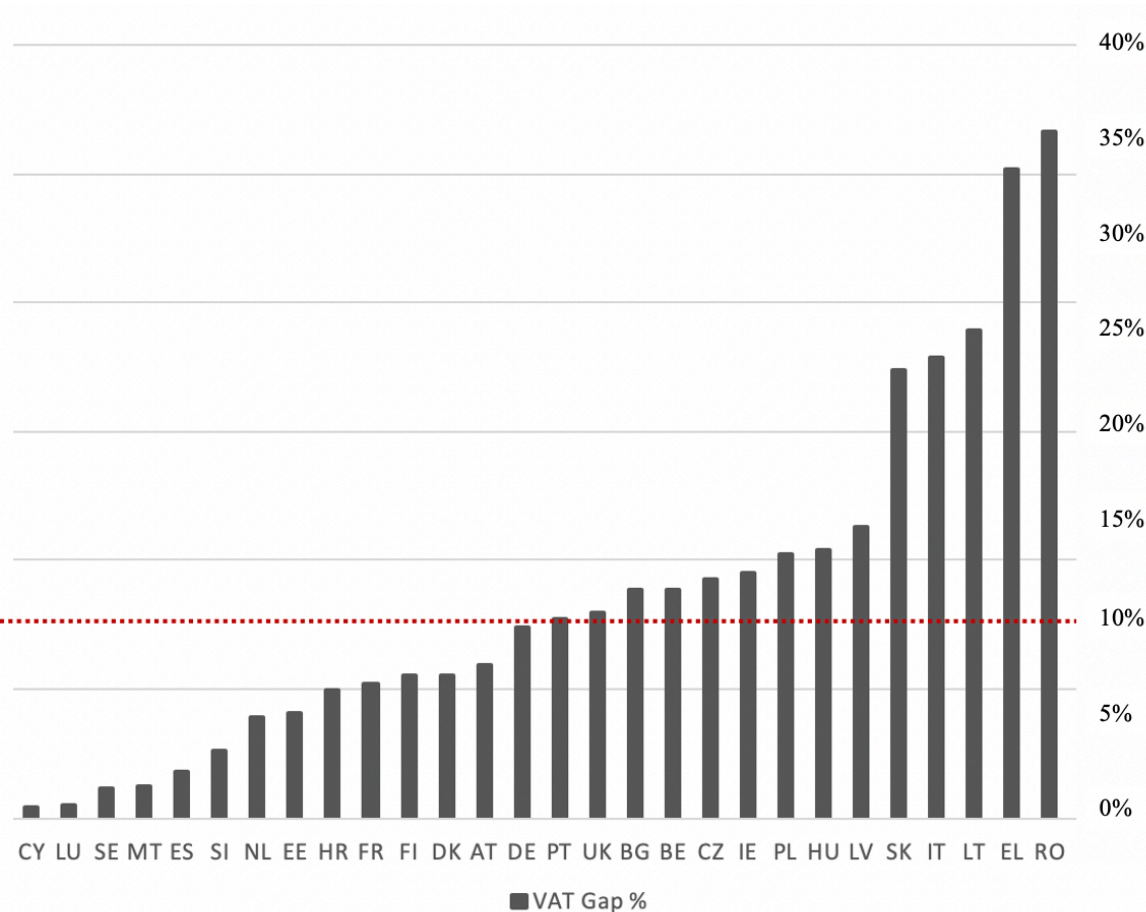


Figura 2.2. Fonte : Ns rielaborazione, Institute for Advanced Studies; Study and Report on the VAT Gap in the EU-28 Member State, Warsaw, September 4, 2020 : https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf ;

⁶⁵ La media europea del *VAT Gap* % del 2017 ha avuto un leggero decremento rispetto a quella relativa all'anno precedente (10,3%);

3.3. LO SCENARIO ITALIANO

Come più volte evidenziato nell'elaborato, l'Italia è il paese che in valore assoluto ha evaso più IVA in Europa. Il *Gap* IVA nel 2017 è stimato a 33.629 milioni di euro, pari al 24% del *VTTL*. La Tabella 3.1. da un quadro IVA generale in riferimento all'intervallo temporale tra il 2013 ed il 2017.

Nel corso dei cinque anni presi in analisi, è possibile notare in primo luogo un incremento progressivo, benché minimo dell'IVA stimata (*VTTL*) nonché dell'IVA riscossa (*VAT Revenue*). In quegli anni infatti, l'Italia ha avuto una lenta crescita economica in seguito al secondo crollo del PIL nel 2012⁶⁶. C'è una correlazione tra aumento del PIL e riscossione dei tributi. La crescita economica infatti non fa altro che fornire un'ambiente sano per un aumento della riscossione delle imposte⁶⁷.

Tab. 3.1. Italia: *VTTL*, *VAT Revenue*, *VAT Gap* and *VAT Gap* % (Milioni di Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
VTTL	134.345	136.104	136.858	139.422	141.530
VAT Revenue	93.921	97.071	100.692	102.378	107.901
VAT GAP	40.424	39.033	36.167	37.044	33.629
VAT GAP %	30%	29%	26%	27%	24%
VAT GAP change	-	-1 pp	-3 pp	+1 pp	-3 pp

Tabella 3.1. Fonte : Institute for Advanced Studies; Study and Report on the VAT Gap in the EU-28 Member State, Warsaw, September 4, 2020 :

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf ;

⁶⁶Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, Gli adempimenti di lungo periodo in Italia: <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2018/12/20/andamenti-lungo-periodo-economia-italiana/#Tasso%20di%20crescita%20del%20PIL%20reale>;

⁶⁷ Institute for Advanced Studies, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report, Warsaw, September 4, 2019, Cft. Pag 10 : https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf;

In secondo luogo, dallo studio della suddetta tabella è ben visibile l'andamento del *VAT Gap*. Quest'ultimo partendo dal 2013 decresce in un primo momento, per poi salire e riscendere. Nel 2014 il *Gap* si è ridotto di circa 1.4 miliardi, pari all'1% del *VTTL*, nel 2015 si è verificata un'ulteriore riduzione, questa volata più significativa pari a 2,87 miliardi (3% del *VTTL*). Si registra una leggera crescita pari a poco meno di 1 miliardo nel 2016 (1% del *VTTL*). Infine, nel 2017 c'è stato un altro considerevole decremento di 3,4 miliardi (3% del *VTTL*).

3.3.1 LE STRATEGIE E GLI INTERVENTI PER LA RIDUZIONE DEL *GAP* IVA

La riduzione dell'evasione fiscale è sempre stato uno degli obiettivi prioritari dei governi. Nel corso degli anni sono state attuate innumerevoli riforme fiscali che hanno provato a debellare questo fenomeno, con risultati spesso scarsi.

Al fine di introdurre al meglio il seguente paragrafo, è opportuna l'analisi della Legge del 11 marzo 2014 n.23. Con quest'ultima il governo fu delegato all'adozione di uno o più decreti legislativi atti a riformare il sistema fiscale al fine di renderlo *più equo, trasparente e orientato alla crescita*⁶⁸. Questa fu la norma manifesto per la nascita della *compliance* fiscale. Con questo termine identifichiamo l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari da parte del contribuente. L'obiettivo della riforma, infatti, era quello di coltivare un continuo e costante rafforzamento del rapporto tra fisco e contribuente, di instaurare una collaborazione e cooperazione reciproca, al fine di incentivare il contribuente ad estinguere spontaneamente gli adempimenti tributari.

Dalla promulgazione della Legge del 11 marzo 2014 n.23 sono passati diversi anni, nonostante ciò il governo vuole ulteriormente rafforzare questo *modus operandi*, basato sulla collaborazione tra contribuente e amministrazione finanziaria.

All'interno dell'Atto di indirizzo sulle politiche fiscali 2019-21⁶⁹ è espresso che sia le azioni atte alla prevenzione che quelle atte al contrasto dell'evasione fiscale saranno eseguite in conformità con quanto affermato in precedenza, ossia in un quadro di leale e

⁶⁸ Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana, anno 155° - Numero 59, mercoledì 12 marzo 2014 : https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Varie/legge-23-del-11marzo-2014_delega-fiscale.pdf ;

⁶⁹ Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Atto di indirizzo sulle politiche fiscali 2019-21: https://www.informazionefiscale.it/IMG/pdf/atto_indirizzo_politiche_fiscali_2019_2021.pdf;

reciproca collaborazione tra il contribuente e il fisco. Oltre al fatto che saranno favorite le attività di prevenzione e contrasto consuntive a quelle *ex-post*.

Nei prossimi paragrafi saranno trattati argomenti quali: gli interventi di modernizzazione e digitalizzazione del fisco e le attività più rilevanti messe in atto dall'amministrazione finanziaria in materia di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale dell'IVA.

3.3.2. IL *REVERSE CHARGE* E LO *SPLIT PAYMENT*

Nel corso degli anni il legislatore, al fine di contrastare l'evasione e le frodi dell'IVA, ha introdotto all'interno dell'ordinamento nazionale il *Reverse Charge* e lo *Split Payment*.

Questi due meccanismi non hanno solo lo scopo del contrasto e prevenzione dell'evasione ma consentono anche uno snellimento di lavoro tra aziende e pubbliche amministrazioni.

Il *Reverse Charge* rappresenta una modalità atipica di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. Questa peculiarità è espressamente prevista dal D.P.R. n 633/1972 ed implica "un'inversione contabile" attraverso la quale l'IVA derivante dalla cessione di un bene o dalla prestazione di un servizio è posta a carico del cessionario o committente anziché del cedente o prestatore. La regola impone al cedente/prestatore l'emissione di fattura non contenente però l'addebito dell'imposta sul valore aggiunto insieme all'obbligo di inserire la registrazione nel registro fatture e nel registro acquisti abbinata alla specifica voce "inversione contabile", con l'effetto che l'IVA a debito e pari all'IVA detraibile⁷⁰.

Il meccanismo del *reverse charge* è usato come strumento antievasione nell'ipotesi in cui il soggetto passivo d'imposta (ossia colui che presta il servizio o cede il bene) riscuota quest'ultima dal cliente ma poi evaderla. *Possa, cioè, emettere la fattura contenente l'IVA per poi trattenerla e non versarla all'erario. Gli adempimenti IVA sono perciò posti a carico del cessionario o committente ritenuto maggiormente affidabile*⁷¹.

Il *reverse charge* è applicabile nel caso di: specifiche operazioni tra residenti, operazioni di scambio di beni e servizi effettuate in Italia da non residenti. Per le prime c'è obbligo di fatturazione elettronica, invece, per quanto riguarda gli acquisti di beni o di servizi intracomunitari non sussiste l'obbligo di fatturazione elettronica, ma quello di

⁷⁰ Tesauro F., Istruzioni di Diritto Tributario, undicesima edizione, citazione pag. 244;

⁷¹ Tesauro F., Istruzioni di Diritto Tributario, undicesima edizione, citazione pag. 244;

trasmissione del cosiddetto esterometro⁷² mensile. L'applicazione di questo meccanismo è disciplinata dall'articolo 17 commi 5 e 6 del decreto IVA⁷³.

Lo *split payment* ha una logica di funzionamento simile a quella del *revers charge*, caratterizzata però da una peculiarità fondamentale: la partecipazione delle amministrazioni pubbliche o di altre specifiche società.

Lo *split payment* è disciplinato dall'articolo 17-ter del DPR n.633, esso prevede l'obbligo dei fornitori (che cedono beni o prestano servizi alle amministrazioni pubbliche o ad altre specifiche tipologie di società) alla "scissione dei pagamenti". Attraverso questo meccanismo si impone al cedente o al prestatore l'emissione della fattura⁷⁴ ma di non riscuotere dal cliente l'IVA imputabile a quest'ultima. Sarà premura del cliente versare l'imposta all'erario. I clienti destinatari allo *split payment* sono: le Pubbliche Amministrazioni⁷⁵, le società controllate direttamente dalla presidenza del Consiglio o dai ministri, gli enti pubblici economici⁷⁶ e le società controllate da questi ultimi e infine, le società quotate inserite nell'indice Ftse Mib⁷⁷. È evidente come i soggetti prima citati siano molto più affidabili nel versamento del tributo rispetto ad un ipotetico fornitore. Questi due meccanismi hanno contribuito sicuramente alla riduzione del *Gap IVA*, si pensi che le stime mostrano che, nel 2015, si è verificata una riduzione del *Gap IVA*, imputabile ai fornitori della PA, pari a circa 2,5 miliardi di euro, ai quali si è aggiunto un ulteriore miliardo recuperato nel 2016⁷⁸.

Entrambi i meccanismi sfruttano la fatturazione elettronica come strumento elettronico per la rendicontazione delle operazioni sostenute. Nel prossimo paragrafo verrà analizzato questo strumento al fine di comprenderne meglio il funzionamento ed evidenziare come

⁷² Con il termine esterometro si indica la comunicazione periodica delle operazioni transfrontaliere;

⁷³ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, Art 17, Commi 5 e 6: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2019/01/25/decreto-iva>;

⁷⁴ L'applicazione dello split payment obbliga all'utilizzo di fatturazione elettronica;

⁷⁵ Le amministrazioni pubbliche sono esplicitate nel seguente indice: www.indicepa.gov.it;

⁷⁶ Sono compresi negli enti pubblici economici nazionali, regionali e locali comprese le aziende speciali e le aziende pubbliche di servizi alla persona e le fondazioni con partecipazione dalle PA;

⁷⁷ L'indice Ftse Mib indicante tutte le società quotate: <https://www.borsaitaliana.it/borsa/azioni/ftse-mib/lista.html>;

⁷⁸ Carfora A., Marigliani M., Pisani S., Spingola A., Gli effetti dello split payment sulla compliance IVA, 2017, Agenzia delle Entrate, Citazione pag. 21 : https://agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/233958/2017+01+effetti+split+payment_2017_01.pdf/ec7372cd-c20f-c0b0-daaa-faf00fc41758?version=1.0 ;

quest'ultimo sia un efficiente strumento volto alla prevenzione e al contrasto dell'evasione fiscale.

3.3.4. LA FATTURAZIONE ELETRONICA

La fatturazione elettronica è un documento in formato digitale la cui autenticità e integrità sono garantite dalla presenza della firma elettronica di chi emette la fattura e dalla trasmissione della fattura ad uno specifico Sistema di Interscambio (SDI)⁷⁹. Questo strumento dovrebbe essere uno dei principali alleati per il contrasto all'evasione fiscale dell'imposta sul valore aggiunto. L'IVA, come più volte ribadito all'interno dell'elaborato, è l'imposta più evasa nel nostro paese, e grazie all'adozione della fatturazione elettronica questo fenomeno dovrebbe andar scemando in quanto lo strumento permette di tracciare tutte le operazioni economiche; in tal modo, si potrà seguire il flusso di denaro ed evitare che possano esserci tentativi di evasione.

Le basi per la semplificazione, modernizzazione e armonizzazione delle modalità di fatturazione in materia di imposta sul valore aggiunto furono gettate in seguito all'emanazione della Direttiva n. 2001/115/CE. Il legislatore italiano recepì la Direttiva con il Decreto Legislativo n. 52 del 20 febbraio 2004. In base alla normativa precedentemente citata viene data la possibilità di gestire la fatturazione secondo modalità interamente digitalizzate. Negli anni antecedenti al 2004 c'era la possibilità di trasmettere la fattura tramite telefax e posta elettronica ma i soggetti in entrambi i casi erano obbligati alla materializzazione di quest'ultima. In Italia l'iter normativo per la fatturazione elettronica è stato avviato con la Legge finanziaria del 2008 (Legge n. 244/2007) e ha previsto l'obbligo, a partire da giugno 2014, di fatturazione elettronica dei fornitori nei confronti della Pubblica Amministrazione e la definizione di un sistema informatico (Sistema di Interscambio - SdI) gestito dall'Agenzia delle Entrate⁸⁰.

Dal 31 marzo 2015 il legislatore obbliga all'uso della fatturazione elettronica negli scambi commerciali con tutti gli enti pubblici comprese le amministrazioni locali.

⁷⁹ <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/fatturazione-elettronica> ;

⁸⁰ AGID Agenzia per l'Italia Digitale, Fatturazione Elettronica, citazione: <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/fatturazione-elettronica>;

Solo in seguito all'approvazione della Legge di Bilancio 2018, l'obbligo di utilizzo della fatturazione elettronica si estese anche agli operatori privati, sia che si trattasse di operazioni B2B (Business to Business) sia B2C (Business to Consumer). Dal 1° Gennaio 2019 tutte le fatture emesse, a seguito di una compravendita di beni e servizi effettuate tra soggetti stabiliti o residenti in Italia possono avere solo forma elettronica⁸¹.

Questo strumento fu introdotto dal legislatore con l'obiettivo di prevenire e contrastare l'evasione fiscale dell'IVA. In materia di prevenzione la fatturazione elettronica ha contribuito al rafforzamento del rapporto tra contribuente e amministrazione finanziaria. Si evince dalla relazione tecnica in accompagnamento dell'obbligo di introduzione della fatturazione elettronica: in primo luogo uno stimolo da parte del contribuente ad all'adempimento spontaneo del tributo; in secondo, l'introduzione di uno strumento efficace al fine di prevenire eventuali errori.

3.3.5. LE LIMITAZIONI ALL'USO DEL CONTANTE

Un altro strumento, atto a contrastare l'evasione è la limitazione all'uso del denaro contante. Dal 1° luglio 2020, il limite all'uso del contante è passato da 3.000 a 2.000 euro. La modifica è stata approvata con il decreto fiscale 2020, all'interno di un pacchetto più esteso di misure finalizzate al contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale atto a disabituare all'utilizzo del contante a favore della moneta elettronica. Il limite sarà ulteriormente abbassato a partire dal 1° gennaio 2022, scendendo ad un tetto massimo di 1000 euro. Sembra trattarsi di un ritorno al passato in quanto esisteva già una limitazione a 1000 euro istituita durante il governo Monti. Ad oggi però è un graduale ritorno al passato in quanto è presente uno scaglione intermedio di 2000 euro.

Come già accennato, la misura è volta ad abituare gradualmente i cittadini all'uso della moneta elettronica, uno strumento tracciabile a differenza del denaro contante. Fortunatamente l'Europa al fine di incentivare l'uso delle carte di credito e di debito ha

⁸¹ Sono esonerati dall'emissione della fattura elettronica solo gli operatori (imprese e lavoratori autonomi) che rientrano nel c.d. "regime di vantaggio" e quelli che rientrano nel c.d. "regime forfettario". A tali categorie di operatori si possono aggiungere i "piccoli produttori agricoli" i quali erano esonerati per legge dall'emissione di fatture anche prima dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica;

emanato una serie di norme. In primo luogo, le norme europee hanno vietato le maggiorazioni di prezzo per i pagamenti effettuati con carta. Quest'obbligo è esteso a tutti i negozi fisici e online d'Europa. In secondo luogo, è stata vietata la discriminazione dei pagamenti, in sostanza il cliente ha il diritto di pagare l'ammontare richiesto elettronicamente. Infine, *le norme stabiliscono che per i pagamenti in euro all'interno dell'UE le banche devono addebitare la stessa commissione che applicano alle operazioni equivalenti a livello nazionale*⁸². Si spera che gli sforzi profusi dall'Europa e dal Governo abbiano l'effetto desiderato, educando il cliente a pagare tramite l'ausilio di uno strumento elettronico e di diminuire l'evasione.

3.4. L'ANALISI DEL VAT GAP IN GERMANIA

Come precedentemente accennato, nel seguente paragrafo sarà oggetto di esame lo studio empirico relativo al VAT *Gap* tedesco. La Germania, in valore assoluto, è il secondo paese Europeo alle spalle dell'Italia per evasione dell'IVA. Il *Gap* IVA nel 2017 è stimato a 25.016 milioni di euro, pari al 9.9% del VTTL. Il contrasto all'evasione IVA non è significativo, almeno negli anni presi in analisi. Anzi, si può affermare che la Germania ha un *Gap* IVA costante pari al 12% in relazione al VTTL negli anni 2013 e 2014 e del 10% negli anni successivi fino al 2017. Nel corso dei 5 anni presi in esame il VTTL è in costante crescita, passando dai 223.018 milioni di euro del 2013 ai 251.598 di euro del 2017. Il *VAT Gap* è rimasto sostanzialmente costante nel 2013 e nel 2014, ha subito una diminuzione nei due anni successivi per poi risalire nel 2017, assestandosi a 0,2 punti percentuali al di sotto della media europea.

⁸² Unione Europea, Pagamenti elettronici e in contanti, citazione: https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/making-receiving-payments/electronic-cash-payments/index_it.htm;

Tab. 3.2. Germania: *VTTL, VAT Revenue, VAT Gap and VAT Gap %* (Milioni di Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
VTTL	223.018	229.424	235.841	241.441	251.598
VAT Revenue	197.005	203.081	211.616	218.779	226.582
VAT GAP	26.013	26.543	24.225	23.662	25.016
VAT GAP %	12%	12%	10%	10%	10%
VAT GAP change	-	0 pp	-2 pp	0 pp	0 pp

Tabella 3.2. Fonte : Institute for Advanced Studies; Study and Report on the VAT Gap in the EU-28 Member State, Warsaw, September 4, 2020 :

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf ;

3.5 L'ANALISI DEL *VAT GAP* IN FRANCIA

Per quanto riguarda l'analisi del *VAT GAP* francese, facendo riferimento alla Tab. 3.3, si nota un aumento costante del *VTTL* all'interno dei 5 anni esaminati. Quest'ultimo è infatti cresciuto di circa 13 milioni di euro dal 2013 al 2017. La crescita del *VTTL* è accompagnata da una diminuzione del *VAT GAP* (ad eccezione del 2014): esso infatti risulta essere uguale a 12.030 milioni di euro nel 2017, rispetto ai 16.140 milioni registrati nel 2013. Questa decrescita del *VAT GAP* è resa ancora più evidente attraverso l'analisi del *VAT GAP%* che, dopo essere rimasto costante al 10% nel 2013 e nel 2014, ha subito un notevole abbassamento fino ad assestarsi al 6,9% nel 2017, 3,2 punti percentuali al di sotto della media europea.

Tab. 3.3. Francia: *VTTL, VAT Revenue, VAT Gap and VAT Gap %* (Milioni di Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
VTTL	160.630	165.520	167.521	169.784	173.962
VAT Revenue	144.490	148.454	151.680	154.490	161.932
VAT GAP	16.140	17.066	15.841	15.294	12.030
VAT GAP %	10%	10%	9%	9%	7%
VAT GAP change	-	0 pp	-1 pp	0 pp	-2 pp

Tabella 3.3. Fonte : Institute for Advanced Studies; Study and Report on the VAT Gap in the EU-28 Member State, Warsaw, September 4, 2020 :

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf ;

3.6 L'ANALISI DEL VAT GAP IN POLONIA

L'imposta sul valore aggiunto è la principale fonte di entrate del bilancio statale polacco, per questo motivo la stabilità del suo gettito è fondamentale al fine di garantire una politica finanziaria responsabile. Le entrate tributarie polacche nel 2017 ammontavano a 315,3 miliardi di Zloty (PLN), includendo il gettito IVA pari a 154,7 miliardi di Zloty (PLN).

Secondo i rapporti della Commissione Europea, il *VAT Gap* polacco è cresciuto notevolmente tra il 2006 e il 2011, passando dallo 0,4% all'1,5% del PIL. Nel 2012, la sua dimensione ha raggiunto un picco di 43,1 miliardi di PLN, per poi ridursi considerabilmente negli anni seguenti. Consapevole dell'entità delle frodi e delle perdite per l'erario, la Polonia ha attuato un piano sfaccettato per rafforzare il sistema dell'IVA nel 2015-2018 nell'ambito della Strategia per uno sviluppo responsabile. A metà del 2016, il Ministero delle Finanze ha annunciato un piano per ridurre il divario dell'IVA a circa il 15% nei prossimi tre anni. Fortunatamente questo obiettivo è stato raggiunto molto prima.

Secondo le stime il *Gap* polacco si è notevolmente ridotta dal 2016. Nel 2017 è diminuito in modo significativo a circa il 14% delle entrate potenziali, rispetto al 23,9% del 2015 e al 20% del 2016.

Tab. 3.4. Polonia: *VTTL, VAT Revenue, VAT Gap and VAT Gap %* (Milioni di Zloty)

	2013	2014	2015	2016	2017
VTTL	158.882	162.359	165.817	168.416	179.194
VAT Revenue	116.607	122.671	125.836	134.554	154.656
VAT GAP	42.275	39.689	39.981	33.862	24.538
VAT GAP %	27%	24%	24%	20%	14%
VAT GAP change	-	-3 pp	0 pp	-4 pp	-6 pp

Tabella 3.4. Fonte : Institute for Advanced Studies; Study and Report on the VAT Gap in the EU-28 Member State, Warsaw, September 4, 2020 :

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf ;

L'aumento del gettito IVA non è casuale. È una conseguenza degli innumerevoli sforzi legislativi per prevenire e contrastare la frode IVA, questi fanno fede a tre pilasti fondamentali:

- i. una modernizzazione della legislazione: dal 2015 la Polonia ha introdotto una serie di soluzioni legislative coordinate al combattimento delle frodi IVA. Nello stesso anno sono state gettate le basi legislative per la creazione dell'innovativo JPK (Standard Audit File for TAX). Il governo con l'adozione del formato JPK ha introdotto l'obbligo dei soggetti passivi di presentare mensilmente un report di tutte le transazioni effettuate (in forma elettronica). I dati vengono raccolti ed esaminati al fine di verificare che non ci siano irregolarità. Il modello JPK è stato introdotto gradualmente nel

2016, partendo dalle grandi imprese. Nel 2018 l'obbligo fu esteso a tutti gli imprenditori. Questi sforzi sono stati integrati con l'introduzione di un nuovo modello di liquidazione dell'IVA: lo split payment introdotto il 1° luglio del 2018;

- ii. l'efficace dell'amministrazione finanziaria; La riforma fiscale polacca ha indirizzato amministrazione finanziaria polacca (KAS) verso una maggiore efficacia ed una maggior cooperazione con i contribuenti. In primo luogo, il KAS ha iniziato ad operare preferendo un approccio qualitativo sui controlli ad uno quantitativo. il numero di controlli nel 2017 è sceso di quasi un quinto passando da 4.851 nel 2016 a 3.214. Questo approccio ha permesso all'amministrazione finanziaria di concentrarsi su operazioni di maggiore rilevanza. Infatti, nel 2017 il KAS è riuscito a sventare il più grande tentativo di truffa nei confronti dello stato pari a 318 milioni di zloty. In secondo luogo, si stanno sviluppando una serie di nuove piattaforme atte a connettere l'amministrazione con in contribuente. Uno dei tanti strumenti che il governo polacco offre, da la possibilità all'imprenditore di verificare l'onestà dei suoi partner commerciali;
- iii. una continua e intensa cooperazione con le imprese; Infine, non per importanza, l'amministrazione finanziaria polacca ha investito molto nella ricerca di nuove metodologie per creare e implementare nuovi strumenti per lo studio automatizzato dei dati. Al fine di avvantaggiarsi nella ricerca ha lanciato numerosi concorsi incoraggiando le piccole medie imprese all'iscrizione, lanciando nel 2018 il programma *GovTech*. Il KAS inoltre ha rafforzato il coordinamento con gli istituti finanziari dando vita al programma STIR. L'amministrazione finanziaria ha dotato gli istituti bancari di un software messo che permette di controllare i trasferimenti per verificare se questi hanno delle caratteristiche peculiari alle frodi carosello. Nel caso in cui venissero riscontrate delle irregolarità, la banca informa l'amministrazione fiscale, che può richiedere un blocco di 72 ore del conto

sospetto, così da approfondire le verifiche. La legge che istituì lo STIR entrò in vigore nel 2018. Solo nel primo mese sono stati “congelati” fondi per un totale di 37 milioni di zloty.

In conclusione, la Polonia rappresenta un esempio virtuoso di come sia possibile diminuire sostanzialmente il *Gap* in un tempo relativamente breve, utilizzando misure e strumenti efficaci. Così facendo, il paese ha ulteriormente migliorato la competitività economica, creando così un ambiente economico moderno e competitivo.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come si è avuto modo di sottolineare nel corso dei precedenti capitoli, in Italia, l'evasione fiscale e, più in particolare, l'evasione dell'IVA, rappresenta un fenomeno molto complesso, le cui motivazioni sono riconducibili a differenti concause. In tal senso, l'obiettivo del lavoro è stato quello di illustrare le principali motivazioni che determinano tale fenomeno e, al contempo, di esaminare alcune possibili proposte per il suo contenimento.

Con riferimento al primo aspetto, è stato possibile osservare come l'evasione fiscale sia riconducibile ad una serie di elementi, tra i quali: *i)* la bassa efficienza dell'amministrazione pubblica, caratterizzata da un'elevata lentezza e frammentarietà degli organi fiscali, *ii)* un'imposizione fiscale troppo elevata che riduce i guadagni, rende meno competitive le nostre imprese e incentiva il fenomeno dell'evasione, *iii)* un sistema di accertamenti che, nonostante gli interventi correttivi effettuati negli ultimi anni, risulta ancora troppo antiquato ed incapace di stare al passo con la rapida evoluzione del sistema economico-produttivo e, infine, *iv)* l'esistenza di un sistema sanzionatorio probabilmente non ancora in grado di arginare il fenomeno dell'evasione e che dovrebbe essere riformulato proprio per disincentivare le condotte illecite da parte dei contribuenti.

Nell'analisi comparativa svolta nel terzo capitolo, che ha avuto ad oggetto alcune tra le principali economie europee, si è avuto modo di vedere come gli altri paesi abbiano posto in essere importanti riforme che hanno determinato risultati rilevanti nel contrasto all'evasione dell'IVA. In particolare, si è visto come le misure poste in essere dal governo polacco dimostrano che l'utilizzo di azioni mirate, possano effettivamente arginare l'evasione dell'IVA con risultati che negli ultimi anni si sono dimostrati ampiamente positivi sia in termini di riduzione dell'imposta evase che di maggiori introiti a livello erariale.

Sebbene il sistema economico italiano sia caratterizzato da specifiche peculiarità che rendano l'attività di accertamento più difficoltosa, in quanto il numero di piccole e medie imprese risulta molto più elevato rispetto alla media europea, gli interventi attuati dai governi nel corso degli ultimi anni sembrerebbero andare nella giusta direzione, attraverso una marcata semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti, la riorganizzazione

degli organismi amministrativi e una maggiore ricorso all'utilizzo di sistemi informatici per la rilevazione delle posizioni dei singoli contribuenti.

L'evasione dell'IVA può essere infatti ridotta a livelli accettabili solo attraverso l'utilizzo di sistemi in grado di monitorare in maniera incisiva i comportamenti dei cittadini e delle imprese, anche attraverso un ampio utilizzo di strumenti informatici, l'efficientamento dei presidi di controllo (che, come si è già avuto modo di dire, non risultano ancora in linea con la rapida evoluzione delle aziende) e, infine, tramite una riduzione della pressione fiscale, che appare molto più elevata rispetto agli altri paesi europei, e viene percepita come un "prelievo ingiusto" da parte dei contribuenti, rappresentando probabilmente la principale motivazione alla base dell'evasione nel nostro paese.

BIBLIOGRAFIA

1. Falsitta G, Corso Istituzionale di Diritto Tributario, CEDAM, 2019.
2. Fantozzi A., Paparella F., Lezioni di Diritto Tributario dell'impresa, CEDAM, 2019.
3. Milillo M., Loiero R., Finanza Pubblica, Politica e Istituzioni, Pearson, 2020.
4. Spoto A., Aliberti A.; Manuale Fiscale, Novecento media, 2009.
5. Tesauro F., Istituzioni di Diritto Tributario, UTET,
6. Tesauro F., Compendio Diritto Tributario, UTET, 2005.
7. Tesauro F., Istituzioni di Diritto Tributario, UTET, 2018.
8. Di Gaspare G., Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali, CEDAM, 2017.

SITOGRAFIA

1. AGID Agenzia per l'Italia Digitale, Fatturazione Elettronica:
<https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/fatturazione-elettronica>.
2. Cannari L., D'Alessio G., Banca d'Italia, Le opinioni degli Italiani sull'evasione fiscale, 2007:
<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=630093101127026074126119091079015068031053050050057049071104018072103095077100091094028058042052005023061090017003004123005041050000032034112114111109121066005052086073007006069014004087110092113066020077094102091103113118096084075072112086120095&EXT=pdf>.
3. Camera dei Deputati, Lotta all'Evasione Fiscale, 2020:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/2016-03_20_measures_en.pdf.

4. Carfora A., Marigliani M., Pisani S., Spingola A., Gli effetti dello split payment sulla compliance IVA, 2017, Agenzia delle Entrate:
https://agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/233958/2017+01+effetti+split+payment_2017_01.pdf/ec7372cd-c20f-c0b0-daaa-faf00fc41758?version=1.0.
5. Center for Social and Economic Research (CASE), Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, 2013:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat-gap.pdf.
6. Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale Europeo, sul futuro dell'IVA Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico:
https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/altri/Libro_Bianco_IVA.PDF.
7. Commissione Europea, VAT GAP REPORT, settembre 2019:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-factsheet-2019_en.pdf.
8. Institute for Advanced Studies; Study and Report on the VAT Gap in the EU-28 Member State, Warsaw, September 4, 2020:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf.
9. ISTAT, Report, L'economia non osservata nei conti nazionali negli anni 2014-2017, 15/ottobre/2019: <https://www.istat.it/it/files/2019/10/Economia-non-osservata-nei-conti-nazionali-2017.pdf>.
10. Ministero dell'Economia e delle Finanze, NADEF, Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2019:
http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/Allegato_NADEF_2019_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf.

11. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Entrate Tributarie Internazionali, 2018:
https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/entrate_tributarie/Entrate-Tributarie-Internazionali-2018-2.pdf.
12. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Entrate Tributarie Internazionali, 2019:
https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/entrate_tributarie/Entrate-Tributarie-Internazionali-2018-11.pdf.
13. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Atto di indirizzo sulle politiche fiscali 2019-21:
https://www.informazionefiscale.it/IMG/pdf/atto_indirizzo_politiche_fiscali_2019_2021.pdf.
14. Ministero dell'Economia e delle Finanze, NADEF, Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2019:
http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2019/Allegato_NADEF_2019_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf.
15. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Le misure fiscali adottate dal Governo, 2020:
<https://www.mef.gov.it/covid-19/Le-misure-fiscali-adottate-dal-Governo/>.
16. Pisani S., Le analisi dell'evasione: precisazioni metodologiche ed alcune evidenze, in Statistica & Società/anno 2, N. 1/Lavoro, Economia, Finanza:
https://www.sis-statistica.it/old_upload/contenuti/files/pdf/2013/i2_8_pisani.pdf.
17. Polish Economic Institute, Reducing the VAT gap: lesson from Poland, 2019:
<https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/02/Raport-LUKA-VAT-EN.pdf>.
18. Unione Europea, Pagamenti elettronici e in contanti :
https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/making-receiving-payments/electronic-cash-payments/index_it.htm.
19. Murphy R., The European Tax Gap, Tax Research LPP, 2019:
https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2019-01/the_european_tax_gap_en_190123.pdf.

20. Senato della Repubblica, Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale e sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso:
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/806212.pdf>.
21. Commissione Europea, comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo sul futuro dell'IVA. Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico:
https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/altri/Libro_Bianco_IVA.PDF.
22. Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo su un piano d'azione sull'IVA Verso uno spazio unico europeo dell'IVA - Il momento delle scelte:
https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/altri/Libro_Bianco_IVA.PDF.