

**LUISS – Libera Università Internazionale delle Scienze Sociali Guido Carli**

**Corso di Laurea Triennale in Economia e Management**

**Tesi di Laurea Triennale**

**in**

**Diritto Tributario**

**Il cashback e la lotteria degli scontrini come  
nuovi strumenti di contrasto all'evasione fiscale**

**Relatore:** Ch.ma Prof.ssa  
Livia Salvini

**Candidato:** Lorenzo Pistone  
Matr. n. 231001

**Anno Accademico 2020-2021**

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>		<b>p.</b>	<b>5</b>
<b>Capitolo I - L'evasione fiscale e gli strumenti tradizionali di contrasto</b>			
<b>1.1</b>	<b>Le fattispecie di sottrazione ai doveri di contribuzione alle spese pubbliche</b>	<b>p.</b>	<b>9</b>
	<b>1.1.1 – Classificazione</b>	<b>p.</b>	<b>9</b>
	<b>1.1.2 – L'elusione fiscale</b>	<b>p.</b>	<b>10</b>
	<b>1.1.3 – L'evasione e la frode fiscale</b>	<b>p.</b>	<b>15</b>
<b>1.2</b>	<b>Gli effetti dell'evasione fiscale sulla finanza pubblica</b>	<b>p.</b>	<b>18</b>
<b>1.3</b>	<b>I reati di evasione e frode fiscale</b>	<b>p.</b>	<b>22</b>
<b>1.4</b>	<b>I controlli tributari in funzione antievasione</b>	<b>p.</b>	<b>26</b>
	<b>1.4.1 – Aspetti generali e loro impiego nell'approccio tradizionale di contrasto all'evasione fiscale</b>	<b>p.</b>	<b>26</b>
	<b>1.4.2 - I controlli cartolari</b>	<b>p.</b>	<b>28</b>
	<b>1.4.3 – I controlli sostanziali</b>	<b>p.</b>	<b>29</b>
	<b>1.4.4 - L'impiego delle indagini statistiche nelle fasi preliminari dell'accertamento tributario</b>	<b>p.</b>	<b>31</b>
	<b>1.4.5 – I potenziali vantaggi dell'analisi dei big data nel procedimento tributario</b>	<b>p.</b>	<b>33</b>
	<b>1.4.6 – La tutela dei diritti fondamentali del contribuente nel procedimento tributario</b>	<b>p.</b>	<b>35</b>
	<b>1.4.7 – La protezione dei dati nel procedimento tributario</b>	<b>p.</b>	<b>37</b>
<b>1.5</b>	<b>Gli strumenti premiali</b>	<b>p.</b>	<b>39</b>
<b>Capitolo II – I nuovi strumenti di contrasto all'evasione fiscale: il cashback e la lotteria degli scontrini</b>			

2.1	L'introduzione di meccanismi premiali per l'utilizzo della moneta elettronica: prospettive di politica fiscale ed extrafiscale	p.	46
2.2	Il cashback	p.	51
	2.2.1 - Aspetti generali	p.	52
	2.2.2 – Ratio e natura	p.	52
	2.2.3 – Elementi essenziali	p.	57
	2.2.4 – Il meccanismo applicativo	p.	61
	2.2.5 – Alcune valutazioni preliminari sul cashback	p.	66
2.3	La lotteria degli scontrini	p.	69
	2.3.1 - Aspetti generali e confronto con il cashback	p.	69
	2.3.2 - Ratio e natura	p.	72
	2.3.3 – Gli elementi essenziali	p.	73
	2.3.4 – I meccanismi applicativi	p.	76
	2.3.5 – Alcune valutazioni preliminari sulla lotteria degli scontrini	p.	80
2.4	Il quadro costituzionale di riferimento	p.	82
2.5	La normativa dell'Unione Europea	p.	86
2.6	Brevi cenni sull'impiego dei dati in raccordo con altri strumenti di contrasto all'evasione fiscale	p.	90
	2.6.1 – Fatturazione elettronica, comunicazioni telematiche IVA e commercio sulle piattaforme online	p.	90
	2.6.2 – Tracciabilità delle movimentazioni economiche e tax profiling	p.	91
	2.6.3 – Utilizzo delle blockchains e dell'intelligenza artificiale nel contrasto all'evasione fiscale	p.	94
	2.6.4 – La trasparenza fiscale internazionale	p.	96

<b>Capitolo III – Le esperienze estere sull’impiego dei pagamenti cashless per finalità di contrasto all’evasione fiscale</b>		<b>p.</b>	<b>98</b>
<b>3.1</b>	<b>L’evoluzione degli studi sull’impiego dei pagamenti cashless per finalità di contrasto all’evasione fiscale</b>	<b>p.</b>	<b>98</b>
<b>3.2</b>	<b>Le esperienze straniere in tema di cashback nell’ottica del diritto tributario comparato</b>	<b>p.</b>	<b>107</b>
<b>3.3</b>	<b>Le esperienze straniere in tema di lotteria degli scontrini nell’ottica del diritto tributario comparato</b>	<b>p.</b>	<b>114</b>
<b>3.4</b>	<b>Valutazione critica e prospettive future: spunti per una possibile riforma della normativa tributaria italiana</b>	<b>p.</b>	<b>118</b>
<b>CONCLUSIONI</b>		<b>p.</b>	<b>123</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>p.</b>	<b>126</b>

## INTRODUZIONE

Il *tax gap*, ossia la differenza tra gettito tributario atteso e entrate tributarie materialmente incassate, supera in Italia gli 86 miliardi di euro, pari al 4,5% del prodotto nazionale lordo (PIL).<sup>1</sup> Anche se non può affermarsi che esso sia tutto dovuto all'evasione fiscale, ossia al mancato pagamento delle imposte il cui presupposto di fatto si era regolarmente realizzato, è innegabile che quest'ultimo fenomeno incida in modo determinante sulle dimensioni del *tax gap*.

In questa sede ci si propone di esaminare il possibile impatto della recente introduzione del cashback di Stato<sup>2</sup> e della lotteria degli scontrini<sup>3</sup> sulla lotta all'evasione fiscale. Queste misure coinvolgono il contribuente-consumatore nella lotta all'evasione fiscale, realizzando un contrasto di interessi nelle operazioni B2C. La tesi che qui si vuole sostenere è che entrambe le misure potrebbero contribuire a determinare l'inizio di un nuovo approccio a tale fenomeno, consentendo un significativo recupero di gettito tributario, come già avvenuto in altri Paesi del mondo.

Questo nuovo approccio attua in sostanza un controllo diffuso dell'evasione fiscale,<sup>4</sup> stabilendo degli incentivi per il contribuente-consumatore e utilizzando la tracciabilità dei pagamenti effettuati da quest'ultimo per verificare il corretto adempimento degli obblighi tributari da parte degli operatori economici B2C.

Con questa tesi si vuole dimostrare che le due misure in parola rappresentano degli innovativi strumenti per una più efficiente gestione della finanza pubblica italiana, in grado di superare gli annosi problemi nella lotta all'evasione fiscale e di rafforzare il

---

1

Cfr.

[https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione\\_evasione\\_fiscale\\_e\\_contributiva\\_-\\_Allegato\\_-\\_NADEF\\_2020.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_-_Allegato_-_NADEF_2020.pdf) (consultato il 7 maggio 2021).

<sup>2</sup> Il cashback è stato introdotto nell'ordinamento tributario italiano dall'art. 1, commi 288 a 290 della l. 27 dicembre 2019, n. 160. Questa misura è entrata in vigore il 28 novembre 2020, ossia successivamente all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione (d.m. 24 novembre 2020, n. 156), e resterà in vigore nell'ordinamento italiano, salvo successiva estensione, almeno fino al 30 giugno 2022. L'attuazione del cashback è stata realizzata con il decreto ministeriale 24 novembre 2020, n. 156.

<sup>3</sup> La lotteria degli scontrini è stata istituita con l'art. 1, commi 540-542 e 544, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ma è entrata in vigore a decorrere dal 1° febbraio 2021 (con la prima estrazione effettuata solo l'11 marzo 2021).

L'attuazione della lotteria degli scontrini è stata realizzata con i provvedimenti interdirettoriali del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli d'intesa con il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, nn. 82017 del 5 marzo 2020, 32051 del 29 gennaio 2021, e 92584 del 20 marzo 2021.

<sup>4</sup> In questo senso: Pistone, P., "Cashback e Lotteria arruolano i contribuenti nell'antievazione", in *Il Sole* 24 ore, 8 febbraio 2021, p. 18.

funzionamento delle misure esistenti e più in generale del controllo e dell'accertamento tributario. A tal fine, il cashback e la lotteria degli scontrini vengono considerati solo come il punto di partenza per una nuova gestione del procedimento tributario in funzione di contrasto all'evasione fiscale. Pertanto, acquisire i dati non è un fine in sé stesso, ma solo un modo per consentirne la più efficiente elaborazione in chiave antievasione.

Per effettuare una disamina critica della scelta legislativa di introdurre il cashback di stato e la lotteria degli scontrini nell'ordinamento italiano, dopo aver brevemente delineato, nel capitolo primo, il fenomeno dell'evasione fiscale e i contorni dell'approccio tradizionalmente usato per contrastarlo, le due misure vengono analizzate nel capitolo secondo, tenendo conto della formulazione normativa e della relativa disciplina di attuazione.

Il capitolo secondo rappresenta la parte centrale di questo elaborato, in conformità con il ruolo preminente dell'analisi giuridica in esso contenuta. In quest'ottica, è opportuno sottolineare il ruolo dell'interpretazione del dettato normativo e dedicare una attenta considerazione per la delegificazione realizzata in sede di attuazione di entrambe le misure, così da verificare i profili critici che emergono in tale contesto e prospettare soluzioni che risultino compatibili con gli obiettivi che la normativa italiana si propone con entrambe le misure. Nonostante il ruolo preminente dell'analisi di carattere giuridico, si ritiene utile spingersi alla ricerca di elementi di valutazione utile anche aprendo allo studio di contenuti di carattere interdisciplinare, tali da consentire un'analisi maggiormente critica in merito alla rispondenza della dimensione positiva delle due misure con gli obiettivi di politica fiscale che il legislatore ha inteso perseguire. Anche al fine di valutare l'efficacia di queste misure, si procederà dunque a integrare l'analisi giuridica con quella relativa alla psicologia applicata ai tributi, ma anche alla sociologia, alla politica fiscale, all'economia e alle discipline aziendali, in quanto rilevanti ai fini in esame.

Su questa base, le due misure in questione vengono poi passate al vaglio dei principi costituzionali, tenendo presente sia le problematiche che riguardano quei principi che costituiscono i baluardi del funzionamento del sistema tributario (come quelli fondamentali contenuti negli artt. 2 e 3, nonché quelli di cui agli artt. 23, 53 e 97 Cost.), sia i profili relativi al bilanciamento con l'esigenza di una effettiva protezione dei dati

sensibili. Tale ultimo aspetto rappresenta forse una nuova frontiera per il diritto tributario, ma va valutato con estrema attenzione anche nell'ottica della compatibilità con il diritto dell'Unione Europea, tenendo presente anche altri aspetti di rilievo sollevati dalle misure in questione.

Si avverte l'esigenza di effettuare un'analisi non isolata delle problematiche inerenti alla protezione dei dati, prospettando dunque le ragioni di un giusto bilanciamento con l'esigenza di contrastare l'evasione fiscale, che rappresenta il fine ultimo di questo elaborato. In linea con la tesi qui sostenuta, ci si propone dunque di analizzare in che misura sia possibile soddisfare il diritto alla protezione dei dati evitando la divulgazione pubblica dei dati senza il consenso dell'interessato, ma non impedendo all'amministrazione tributaria di utilizzare gli stessi per attuare il prelievo tributario in conformità ai principi costituzionalmente sanciti e fondanti l'esercizio del proprio potere.

Il capitolo secondo si chiude con brevi cenni sulla possibile interazione delle due misure con le altre che presuppongono l'automazione e vengono utilizzate in Italia all'interno del procedimento tributario. Fra queste si possono ricordare l'obbligo di fatturazione elettronica e di comunicazioni telematiche, le regole di responsabilità tributaria relative al commercio sulle piattaforme online.

A esse si aggiungono poi ulteriori misure che trovano grande applicazione a livello internazionale e consentono la tracciabilità delle movimentazioni economiche ai fini fiscali in linea con gli obiettivi della ricostruzione del profilo di rischio delle operazioni economiche e dei contribuenti (cd. *tax profiling*), ma altresì una lavorazione preliminare dei dati raccolti, effettuata con l'utilizzo della *data analytics* e delle *blockchains* ed elaborata con l'impiego dell'intelligenza artificiale, al fine di migliorare la qualità dei controlli e degli accertamenti tributari effettuati dai funzionari dell'amministrazione tributaria. Infine, il capitolo secondo traspone tali problematiche nel contesto delle operazioni di carattere transnazionale, onde verificare gli ulteriori problemi che emergono, non da ultimi quelli relativi al rispetto delle regole sulla protezione dei dati.

Tenuto conto del fatto che le due misure oggetto di questa tesi esistono in molti altri ordinamenti tributari e sono state a lungo analizzate nella letteratura scientifica anche al fine di verificarne l'efficacia e sostenibilità finanziaria, è molto importante che l'analisi

della dimensione positiva nell'ordinamento tributario italiano sia integrata con quella di carattere comparato, cui è dedicato l'intero terzo capitolo.

Anche se tale ultimo capitolo ha una funzione strumentale rispetto al secondo, che costituisce il nucleo di questo elaborato, l'analisi comparata consente di verificare la validità della tesi qui sostenuta in merito alla validità delle due misure e alla loro capacità di conseguire gli obiettivi che il legislatore si è prefisso con la loro adozione. Non essendo utile ai fini in esame la mera descrizione delle singole misure nell'esperienza di ciascun Paese, tale analisi verrà effettuata in modo tematico e a cavallo delle varie esperienze di ciascun Paese, unitamente allo studio della letteratura ad essa relativa.

In quest'ottica, lo studio delle esperienze straniere si apre con l'esame del contesto in cui le due misure possono operare, analizzando le possibili combinazioni che emergono dall'interazione con tutte le altre misure che impiegano incentivi fiscali per attuare il contrasto di interessi e realizzare il controllo diffuso dell'evasione fiscale. Successivamente, si analizzano le esperienze straniere per ciascuna delle due misure e infine si traggono alcune valutazioni, onde verificare la validità delle scelte operate dal legislatore italiano e formulare possibili prospettive di riforma, che possano anche dimostrare la validità della tesi qui sostenuta, secondo cui le due misure attuano un importante approccio innovativo all'evasione fiscale, al passo con le esigenze di una moderna, efficiente e tecnologica gestione del procedimento tributario.

# **CAPITOLO I – L’EVASIONE FISCALE E GLI STRUMENTI TRADIZIONALI DI CONTRASTO**

## **1.1. LE FATTISPECIE DI SOTTRAZIONE AI DOVERI DI CONTRIBUZIONE ALLE SPESE PUBBLICHE**

### **1.1.1. Classificazione**

Esistono varie forme di sottrazione ai doveri di contribuzione alle spese pubbliche, che condividono l’elemento di minimizzare il carico fiscale per il contribuente che le pone in essere, ma che presentano diverse caratteristiche e determinano varie conseguenze da un punto di vista giuridico.

La classificazione di tali forme di risparmio d’imposta comprende il lecito risparmio d’imposta, l’elusione fiscale, l’evasione fiscale e la frode fiscale.

E’ dunque necessario, anche ai fini di questa trattazione, delineare le differenze esistenti tra tali fenomeni, tenendo anche conto delle ripercussioni che comportano per la finanza pubblica in termini di mancato gettito tributario.

Bisogna anzitutto escludere che l’ordinamento tributario possa avanzare rilievi in relazione a quelle situazioni in cui il risparmio d’imposta è conseguenza delle scelte economiche del contribuente. Queste situazioni vengono generalmente indicate con l’espressione lecito risparmio d’imposta, cui vengono contrapposte tutte quelle in cui il risparmio d’imposta determina una violazione alle norme dell’ordinamento giuridico. In questo senso, se un contribuente non ha i soldi per pagare la benzina e sceglie quindi di utilizzare la bicicletta, invece della propria automobile, per andare in un determinato luogo, questa scelta non determina alcuna violazione diretta o indiretta dell’imposta sul consumo degli idrocarburi, giacché il contribuente sceglie di realizzare un comportamento diverso da quello che genera il presupposto di fatto di tale imposta.

Tuttavia, si può evitare il presupposto di fatto dell’imposta ponendo in essere una fattispecie concreta diversa rispetto a quella tipizzata dalla norma impositiva e realizzando pur sempre lo stesso risultato economico. In tali circostanze, il risparmio d’imposta consegue all’aggiramento di quella norma da cui scaturisce l’obbligo di pagare

il tributo. Fermo restando che questa situazione è in grado di frustrare l'applicazione della suddetta norma, nella prassi è molto difficile determinare fino a che punto il contribuente abbia un diritto a sottrarsi all'imposta in questo modo.

Se la legge stabilisce l'obbligo di pagare un tributo in una determinata situazione e il contribuente realizza tale situazione, ma non paga il corrispondente tributo, questa violazione determina un pregiudizio all'equità del sistema tributario, che produce ripercussioni sull'intera finanza pubblica, come si vedrà di seguito.<sup>5</sup> Come sottolineato dalla Corte Costituzionale alcuni decenni fa in merito all'evasione fiscale, tale fenomeno determina una violazione del dovere inderogabile di solidarietà ex art. 2 Cost., su cui si fonda la convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale.<sup>6</sup>

Al fine di contrastare le forme di sottrazione all'imposta non tollerate dall'ordinamento tributario vengono attribuiti poteri all'amministrazione tributaria, in base a cui quest'ultima svolge la propria azione nell'ambito del procedimento tributario, applicando le norme al fine di attuare il prelievo tributario in conformità a quanto stabilito dalla legge.<sup>7</sup>

### **1.1.2 L'elusione fiscale**

Ciascun ordinamento tributario riconosce il diritto alla minimizzazione del carico fiscale, facendo prevalere tale diritto su quello a scegliere l'opzione maggiormente gravata ai fini impositivi.<sup>8</sup> Tuttavia, il diritto alla minimizzazione del carico fiscale non può spingersi fino al punto di consentire al contribuente di porre in essere atti, fatti e negozi, anche collegati tra loro, privi di valide ragioni economiche e finalizzati al conseguimento di un

---

<sup>5</sup> Cfr. para. 1.3.

<sup>6</sup> Corte Cost., 18 febbraio 1992, n. 51.

<sup>7</sup> I poteri dell'amministrazione finanziaria hanno carattere strumentale rispetto al raggiungimento dei suddetti obiettivi e per questa ragione l'ordinamento tributario italiano non conferisce alle autorità tributarie quella discrezionalità di cui gode invece in generale l'amministrazione pubblica. In questo senso, anche il principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui all'art. 97, co. 2 Cost., va inteso nella materia tributaria nel senso che il potere-dovere di attuare il tributo non ammette eccezioni, né deroghe, né sconti. Pertanto, l'amministrazione tributaria ha l'obbligo di predisporre efficaci strumenti di contrasto alle forme di sottrazione d'imposta non conformi a quanto stabilito dall'ordinamento tributario, onde consentire di scoprire tali situazioni e adottare misure volte al recupero del tributo dovuto. Vedremo quindi, nel prosieguo di questa trattazione (cfr. 1.4) l'esigenza di stabilire forme di controllo in grado di realizzare questi obiettivi.

<sup>8</sup> Cfr. Kruse, H. W., Il risparmio d'imposta, l'elusione fiscale e l'evasione fiscale, in Amatucci, A. (coord.), Trattato di diritto tributario, Cedam, Padova, 1994, V.3., pp. 207 ss.

vantaggio fiscale indebito aggirando il presupposto di fatto delle norme tributarie impositive.<sup>9</sup>

In queste situazioni, il problema diventa allora quello di trovare una precisa linea di demarcazione di questo fenomeno, stabilendo il punto a partire dal quale l'ordinamento tributario considera necessario impedire al contribuente di conseguire quel risparmio d'imposta che tale soggetto si era prefisso aggirando il presupposto di fatto dell'imposta. Nei casi in cui l'ordinamento tributario reagisce a tale fenomeno, riconoscerà la sussistenza di una violazione indiretta delle norme tributarie impositive, ossia quello che la dottrina tributaria è solita denominare con il termine di elusione fiscale.<sup>10</sup> La reazione a tale fenomeno deve però svolgersi in conformità con il principio di legalità del tributo, sancito dall'art. 23 Cost. Pertanto, ogni limite all'autonomia negoziale dei contribuenti dovrà essere stabilito in base alla legge, così come ogni potere conferito all'amministrazione tributaria di disconoscere ai fini impositivi gli effetti degli atti, fatti e negozi elusivi posti in essere dal contribuente.

Tuttavia, il contrasto dell'elusione fiscale si impone anche nell'ottica del rispetto del principio di capacità contributiva, di cui all'art. 53 Cost., in quanto tale fenomeno altera l'equilibrio stabilito dal legislatore con la ripartizione del carico fiscale tra i vari contribuenti.<sup>11</sup>

Data la difficoltà nel contrastare l'elusione fiscale, la tecnica legislativa ha dovuto predisporre vari tipi di norme che in parte attribuiscono poteri più ampi all'amministrazione finanziaria, le cd. clausole generali antielusione,<sup>12</sup> e in parte trovano applicazione in modo mirato e quasi automatico, le cd. clausole speciali antielusione.<sup>13</sup> Inoltre, fermo restando i limiti costituzionali posti all'uso delle presunzioni assolute in

---

<sup>9</sup> Ciò vale, *mutatis mutandis*, nel caso di indebiti vantaggi derivanti dall'utilizzo della stessa tecnica per ottenere agevolazioni tributarie alle quali non si avrebbe altrimenti diritto.

<sup>10</sup> La dottrina tributaria italiana si è ampiamente soffermata su questo fenomeno sin dagli anni '90 del secolo scorso. Cfr. Pistone, P., *Abuso del diritto ed elusione fiscale*, Cedam, Padova, 1995; Contrino, A., *Elusione fiscale, evasione e strumenti di contrasto*, Cisalpino, Bologna, 1996; Fiorentino, S., *L'elusione tributaria*, ESI, Napoli, 1996.

<sup>11</sup> Tali orientamenti sono stati formulati anteriormente all'introduzione della clausola generale antielusione. Cfr. Cass. Civ. Sez. Un., 23 dicembre 2008, nn. 30055, 30056, 30057.

<sup>12</sup> V. Art. 10-bis L. 212/2000. Per un'analisi critica delle problematiche relative al funzionamento di questa norma v. Gallo, F., *La nuova frontiera dell'abuso del diritto in materia fiscale*, in *Rassegna tributaria*, 2015, n. 6, pp. 1315 ss.

<sup>13</sup> Esistono vari tipi di clausole speciali antielusione nell'ordinamento tributario italiano, fra cui ad esempio quelle relative alle società controllate estere, di cui all'art. 167 t.u.i.r. 917/86.

materia tributaria,<sup>14</sup> il legislatore non ha esitato a prevedere forme di presunzioni relative<sup>15</sup> o una diversa costruzione del presupposto di fatto delle norme impositive,<sup>16</sup> onde cercare di evitare alla radice il verificarsi dell'elusione fiscale e di ogni fenomeno a essa correlato.<sup>17</sup>

L'aspetto più caratteristico dell'elusione fiscale va rinvenuto nell'ottenimento di un vantaggio fiscale indebito per effetto dell'aggiramento di una norma impositiva. In questo caso, il comportamento del contribuente, che integra il requisito soggettivo dell'elusione fiscale, pone in essere atti, fatti o negozi, anche collegati tra loro, che non violano apertamente la norma, ma che mirano ad ottenere un vantaggio fiscale indebito per effetto della mancata applicazione della fattispecie di una norma tributaria impositiva. Pertanto, pur mantenendo la conformità alla normativa tributaria, il contribuente finisce per frustrare l'applicazione della norma impositiva.

Diversamente da quanto vedremo per l'evasione fiscale, non è possibile tipizzare le fattispecie elusive. Infatti, la pianificazione fiscale alimenta con frequenza la creazione di schemi volti ad ottenere un indebito vantaggio fiscale in aggiramento del presupposto di fatto dell'imposta.

Molti schemi di elusione fiscale si realizzano nell'ambito dei rapporti tra società collegate. Essendo queste ultime diversi soggetti da un punto di vista giuridico e tributario, ma rispondendo a logiche economiche di gruppo, è frequente che esse concordino condizioni diverse da quelle che si verificherebbero normalmente tra soggetti indipendenti, al fine di conseguire un vantaggio fiscale. Così, se un gruppo di imprese costituisce una società in un paradiso fiscale<sup>18</sup> e tale società crea costi per servizi forniti

---

<sup>14</sup> Corte Cost., 25 febbraio 1999, n. 41.

<sup>15</sup> Cfr. quelle in tema di imposta sulle successioni, sulla cui legittimità costituzionale v. Cfr. Corte Cost., ord., 19 gennaio 1988, n. 21; Corte cost., 19 ottobre 1988, n. 982.

<sup>16</sup> A tal uopo vengono quindi usate anche predeterminazioni normative che modificano la struttura del presupposto di fatto dell'imposta. Su tali problematiche cfr. amplius Tosi, L., *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*. Contributo alla trattazione sistematica dell'imposizione su basi forfettarie, Giuffrè, Milano, 1999. Inoltre, vengono fissati limiti massimi per la deduzione di componenti positivi del reddito, come quello relativo alla spesa per interessi passivi in relazione al reddito d'impresa.

<sup>17</sup> Galmarini, U., *Presumptive taxation, markets and redistribution*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 165 ss., che sottolinea la propensione di alcune categorie di contribuenti, come i lavoratori autonomi e gli imprenditori a intraprendere forme di risparmio di imposta in violazione della legge, ossia di elusione ed evasione fiscale, i cui effetti, da un punto di vista economico, vengono in sostanza equiparati.

<sup>18</sup> L'espressione paradiso fiscale indica uno Stato che non prevede la tassazione del reddito o che presenta una pressione fiscale sensibilmente inferiore a quella applicata in Italia o in altri Paesi OCSE. Cfr. Pistone, P., *Diritto tributario internazionale*, II ed. Giappichelli, Torino, 2019, p. 33.

a una collegata residente in Italia, anche a condizioni diverse da quelle che si applicherebbero tra terzi indipendenti, il gruppo di imprese intraprende schemi di elusione fiscale che riducono la base imponibile della società residente in Italia. In passato queste pratiche hanno avuto ad oggetto anche lo sfruttamento del diverso trattamento tra interessi e dividendi, portando al fenomeno della sottocapitalizzazione societaria.<sup>19</sup>

Le pratiche elusive non presuppongono però necessariamente l'esistenza di un gruppo societario. Così, ad esempio, si può considerare il caso delle cd. bare fiscali, ossia dell'incorporazione di società in perdita al fine di ridurre la base imponibile di altri soggetti che presentano un forte utile di esercizio. Questa pratica elusiva ha reso necessari vari interventi legislativi nel corso del tempo con l'emanazione di clausole specifiche antielusione, ossia volte a contrastare precisamente questo fenomeno. In tal senso, l'art. 84, co. 3 TUIR 917/1986 contiene limiti al riporto in avanti delle perdite fiscali pregresse nel caso di trasferimento della maggioranza delle partecipazioni con modifica dell'attività principale e una simile disposizione è contenuta nell'art. 172, co. 7 TUIR 917/86 nel caso di fusioni con società senza capacità produttiva.<sup>20</sup>

La presenza di norme specifiche antielusione determina con certezza i limiti oltre i quali l'ordinamento tributario non tollera quello sfruttamento del contrasto tra forma giuridica

---

<sup>19</sup> Infatti, la deducibilità di componenti negativi dal reddito d'impresa comporta un vantaggio differenziale per i flussi reddituali di interessi, deducibili in capo al soggetto pagatore, rispetto a quelli relativi alle distribuzioni degli utili in forma di dividendo, che sono sempre tassati. Pertanto, ciò aumenta la convenienza fiscale a far fluire capitale di debito, piuttosto che di rischio, determinando una situazione di sovraindebitamento, meglio nota come sottocapitalizzazione societaria (o *thin capitalization*) con conseguenze negative per la gestione societaria. Pertanto, i vari ordinamenti tributari hanno introdotto misure specifiche volte a contrastare questo fenomeno, rendendolo una forma di risparmio d'imposta non tollerata. Questo è accaduto anche nell'ordinamento tributario italiano a partire dalla riforma Tremonti con l'introduzione di norme anti *thin-capitalization* in tema di reddito d'impresa e, successivamente, con la loro sostituzione con un limite alla deducibilità degli interessi passivi. L'attuale art. 96 TUIR 917/86 non risponde però a logiche antielusive.

<sup>20</sup> L'applicazione di queste clausole specifiche è tutt'altro che semplice nella prassi, tenuto conto del fatto che i contribuenti possono cercare di aggirare a loro volta la norma antielusione, come nel caso delle risposte nn. 93 - su cui cfr. Agenzia Entrate, Divisione Contribuenti, Risposta n. 93, in [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/307263/Interpello+93+2018\\_Risposta+n.+93+del+2018.pdf/b52d245c-840f-3ea0-abde-cb6701fedbcf](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/307263/Interpello+93+2018_Risposta+n.+93+del+2018.pdf/b52d245c-840f-3ea0-abde-cb6701fedbcf) (consultato il 30 maggio 2021) - e 94 - su cui cfr. Agenzia Entrate, Divisione Contribuenti, Risposta n. 94, in [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/307263/Interpello+94+2018\\_Risposta+n.+94+del+2018.pdf/103231a2-bb15-afc0-6257-a70fb2e167ec](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/307263/Interpello+94+2018_Risposta+n.+94+del+2018.pdf/103231a2-bb15-afc0-6257-a70fb2e167ec) (consultato il 30 maggio 2021) - agli interpellati presentati nel 2018 in merito alla disapplicazione della clausola specifica antielusione dell'art. 172, co. 7 TUIR 917/86.

e sostanza economica, dal quale il contribuente mira a ritrarre un vantaggio che altrimenti non gli spetterebbe.

Tuttavia, non sempre queste norme riescono ad arginare i tentativi di aggiramento posti in essere dal contribuente. Per queste ragioni, da alcuni anni è stata introdotta nell'ordinamento italiano una clausola generale antielusione all'art. 10-bis dello Statuto dei diritti del contribuente,<sup>21</sup> con cui l'amministrazione tributaria ha più ampi poteri di riqualificazione degli atti, fatti e negozi posti in essere dal contribuente privi di valide ragioni economiche e volti a conseguire un vantaggio fiscale indebito. Possiamo quindi affermare che l'esistenza di clausole specifiche e generali antielusione determina concretamente i limiti entro i quali l'ordinamento tributario tollera questo tipo di risparmio d'imposta. In ogni caso, però, il caratteristico aggiramento del presupposto di fatto d'imposta è un dato imprescindibile ai fini della sussistenza dell'elusione fiscale, così come il conseguente vantaggio in termini di minore imposta da pagare.

Nel contesto internazionale l'elusione fiscale presenta caratteristiche di maggiore complessità, che possono già essere comprese sulla base dell'esempio in precedenza menzionato. Su tali aspetti non è necessario ai fini della presente trattazione svolgere ulteriori approfondimenti, se non per ricordare le caratteristiche peculiari che l'elusione fiscale internazionale presenta nel caso di sfruttamento indebito delle disparità fiscali transnazionali.

Tale fenomeno è definito come pianificazione fiscale aggressiva e si è palesato pienamente grazie agli studi effettuati dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nell'ambito del progetto di coordinamento fiscale internazionale meglio noto come Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), con cui si è inteso arginare il fenomeno dell'erosione della base imponibile e dello spostamento degli utili. Le norme antielusive sono spesso incapaci di fronteggiare adeguatamente la pianificazione fiscale aggressiva, in quanto quest'ultima crea vantaggi indebiti a cavallo di due ordinamenti tributari.<sup>22</sup> Ad esempio, a fronte di un pagamento di interessi, l'inerenza degli stessi alla casa madre in uno Stato e alla sua stabile organizzazione in un

---

<sup>21</sup> La norma è stata introdotta con il d. lgs. 24 settembre 2015, n. 156, in vigore dall'1 gennaio 2016.

<sup>22</sup> Cfr. sul punto Pistone, P., La pianificazione fiscale aggressiva e le categorie concettuali del diritto tributario globale, in Riv. Trim. Dir. Trib., 2/2016, pp. 395 ss.

altro Stato potrebbe determinare un pagamento e due deduzioni dello stesso componente negativo del reddito d'impresa. La peculiarità di questo fenomeno non determina una situazione sostanzialmente diversa per il vantaggio fiscale indebito, ma solo la difficoltà nello stabilire in quale dei due Stati esso si sia verificato. Questo tipo di situazioni ha portato all'introduzione di ulteriori norme di contrasto, che dovrebbero risolvere il problema in via di coordinamento fiscale internazionale, obbligando uno Stato a verificare il trattamento fiscale applicabile in un altro Stato prima di concedere la suddetta deduzione.

Tuttavia, nel contesto internazionale non si verificano solo queste forme di aggiramento delle norme tributarie impositive al fine di ottenere vantaggi fiscali indebiti. Si verificano invece anche ipotesi di aperta violazione delle norme tributarie, che a volte hanno anche una particolare gravità. Per analizzare tali problematiche è però necessario ai fini di questa trattazione premettere un inquadramento sistematico del fenomeno dell'evasione fiscale, nell'ambito di cui le suddette violazioni si determinano.

### **1.1.3 L'evasione e la frode fiscale**

Da un punto di vista giuridico, il tratto distintivo dell'evasione fiscale tra le varie forme di sottrazione all'imposta può rinvenirsi nel fatto che la sottrazione all'imposta da parte del contribuente si verifica in un momento successivo a quello in cui si è realizzato il presupposto di fatto dell'imposta.<sup>23</sup> Pertanto, se un contribuente percepisce reddito e non lo dichiara e/o non paga il tributo dovuto, egli omette di versare quanto lo Stato avrebbe già diritto di percepire. Il fenomeno omissivo caratterizza tutte le ipotesi di evasione fiscale, anche se in alcuni casi di particolare gravità il contribuente va al di là della sola omissione. Tali ipotesi sono generalmente inquadrate nell'ambito della cosiddetta frode fiscale, in cui il contribuente cerca di evitare che l'amministrazione tributaria possa scoprire l'esistenza dell'evasione fiscale da lui commessa. A tal fine egli può dunque alterare i libri contabili, compiere altri tipi di operazioni fraudolente, come ad esempio le false fatturazioni o la registrazione di operazioni inesistenti, ma anche presentare dichiarazioni infedeli o utilizzare altri artifici e raggiri.

---

<sup>23</sup> Contrino, A., La trama dei rapporti tra abuso del diritto, evasione fiscale e lecito risparmio di imposta, in *Diritto e Pratica Trib.*, 2016, I, p. 1407 e ss.

In questo senso, sussiste una netta linea di demarcazione tra elusione ed evasione fiscale, che costituisce il punto di partenza per delimitare l'ambito entro il quale la presente analisi sarà svolta. I problemi dell'evasione fiscale da un punto di vista giuridico sono dunque in sostanza diversi da quelli relativi all'elusione fiscale, anche se entrambi i fenomeni rappresentano forme di sottrazione d'imposta non tollerate dell'ordinamento tributario e se, da un punto di vista economico, vengono spesso studiati in modo congiunto.

Nel caso dell'evasione fiscale non vi è dubbio, infatti, che l'ordinamento tributario debba reagire, in quanto essa determina una aperta violazione delle sue norme impositive. Il problema diventa quindi quello di determinare come scoprire l'evasione fiscale e contrastarla efficacemente.

Gli studi a carattere sociologico e psicologico sul comportamento dei contribuenti hanno evidenziato le situazioni in cui è più facile che si sviluppi il fenomeno dell'evasione fiscale. Si è indicato così che la percezione soggettiva di equità nel sistema fiscale, la fiducia nelle autorità fiscali e nei contribuenti,<sup>24</sup> oltre alla gravosità del prelievo tributario e alla verosimiglianza che la violazione sia scoperta, contribuiscono in modo determinante alla scelta dei contribuenti di evadere l'imposta,<sup>25</sup> che non è sempre pienamente il frutto di decisioni di carattere razionale, come invece si era precedentemente prospettato nella dottrina economica.<sup>26</sup>

Sebbene sia chiaro il contesto in cui può verificarsi l'evasione fiscale e le caratteristiche che la stessa presenta, manca nell'ordinamento tributario una vera e propria definizione univoca di tale fenomeno. Dobbiamo quindi ricavarla sulla base delle considerazioni di natura concettuale testé prospettate, tenendo presente che l'ordinamento tributario italiano ricollega alle fattispecie di questo tipo sanzioni di particolare gravità. In linea di

---

<sup>24</sup> Si veda al riguardo la cd. teoria del prospetto, Pittarello, A., Evasione fiscale: processi cognitivi e comportamento del contribuente, in *Giornale italiano di psicologia, Rivista trimestrale*, 4/2012, pp. 780 ss.

<sup>25</sup> In questo senso si segnala in particolare il concetto di "slippery slope" elaborato da Kirchler, E., *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, e le condizioni in cui si svolge la scelta tra adempimento degli obblighi tributari (tax compliance) ed evasione fiscale, su cui cfr. Kirchler, E., Hoelzl, E., Wahl, I., *Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework*, in *Journal of Economic Psychology*, 2008, vol. 29, p. 210 ss.

<sup>26</sup> Lozza, E., Compagno, D., Ferri, G., *La comunicazione sociale contro l'evasione fiscale: Un contributo nella prospettiva della psicologia fiscale*, in *Giornale italiano di psicologia*, 41.2 (2014), pp. 320-323, in cui si fa riferimento anche agli studi condotti da Becker (Becker, G., *Crime and Punishment: an Economic Approach*, in *Journal of Political Economy*, vol. 76, n. 2, 1968, pp. 169 ss.) e poi da Allingham e Sandmo (Allingham, M.G., Sandmo, A., *Income tax evasion: a theoretical analysis*, in *Journal of Public Economics*, 1972, pp. 323 ss.).

principio, tutti i casi di reati tributari regolati dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 sono fattispecie di evasione fiscale. Se dunque l'ordinamento tributario applica sanzioni penali a questo tipo di violazioni, riconosce implicitamente la particolare gravità dell'evasione fiscale. Questo non significa però che tutti i casi di evasione fiscale siano penalmente rilevanti. Infatti, per effetto di scelta legislativa, la rilevanza penale dell'evasione fiscale è subordinata – tra l'altro – al superamento di soglie di imposta evasa, oltre che ovviamente al riscontro della volontarietà del comportamento da cui scaturisce la violazione.

Su tali due elementi è necessario formulare alcune ulteriori considerazioni, prima di ritornare in seguito in modo maggiormente approfondito.<sup>27</sup>

La disciplina speciale dei reati tributari è contenuta nel d. lgs. 10 marzo 2000 n. 74, ma non impedisce l'applicazione delle norme contenute nel codice penale. Come per tutti gli altri reati, quindi, la sussistenza dell'elemento soggettivo è, pertanto, in linea di principio indispensabile ai fini della punibilità della violazione. In questo senso, il reato di evasione fiscale presuppone la volontarietà del comportamento posto in essere dal contribuente. Il problema è però che almeno una parte dei casi di evasione fiscale presenta le caratteristiche proprie del reato omissivo. Così, in tale contesto, ad esempio la mancata dichiarazione integra il presupposto oggettivo del corrispondente reato di evasione fiscale. Pertanto, il fatto stesso che il contribuente ometta la dichiarazione rende molto difficile escludere la volontarietà del comportamento evasivo. Tuttavia, l'art. 5 del d. lgs. 74/2000 richiede pur sempre la prova dell'elemento soggettivo, che dovrà dunque essere prospettata dall'amministrazione in sede di accertamento tributario. Diversamente, l'elemento soggettivo viene completamente assorbito da quello oggettivo nel caso del reato previsto dall'art. 10-bis d. lgs. 74/2000, relativo al mancato versamento di ritenute ai fini dell'imposta sul reddito. Similmente avviene per l'art. 10-ter, in materia di omesso versamento di IVA. Pur non trattandosi di forme di responsabilità penale tributaria oggettiva, la rilevanza dell'elemento soggettivo è estremamente limitata, specialmente nelle ultime fattispecie.<sup>28</sup> Prendendo spunto dal secondo esempio, se immaginiamo che un operatore economico, in relazione a una operazione B2C, riscuota l'IVA dal

---

<sup>27</sup> V. infra sub 1.3.

<sup>28</sup> Corte di Cassazione, Sez. Pen. 5 marzo 2021, no. 9083.

consumatore finale e non la versi, la prova di questo fatto ha rilevanza del tutto assorbente rispetto a ogni altro fatto ai fini dell'accertamento dell'evasione fiscale. In questo senso, l'esistenza di elementi in grado di tracciare tale mancato versamento può determinare un chiaro rafforzamento del contrasto all'evasione fiscale. Su tali problematiche si ritornerà nel prosieguo di questa tesi al momento di sottolineare come l'impiego dei pagamenti con moneta elettronica possa qualitativamente segnare un cambiamento di passo nella lotta all'evasione fiscale.

Per quel che concerne l'impiego delle soglie minime per la rilevanza penale, esso rafforza anzitutto la proporzionalità della reazione dell'ordinamento tributario applicando la sanzione penale soltanto per quelle ipotesi di evasione fiscale in cui la violazione aperta delle norme tributarie determina conseguenze di maggiore gravità per la finanza pubblica. In questo senso, si spiega anche la previsione di soglie minime di rilevanza penale più basse (o del tutto assenti) per i reati fraudolenti rispetto a quelli in cui invece il dolo è stato soltanto omissivo.

Resta fermo che non tutte le fattispecie di evasione tributaria sono penalmente rilevanti. Esistono infatti molteplici fenomeni di evasione che non integrano alcuna fattispecie di reato (si pensi, per esempio, alle violazioni che non superano le soglie di punibilità) ma che sono pur sempre puniti dall'ordinamento tributario mediante apposite sanzioni amministrative, anche molto severe, previste dal d.lgs. n. 471/1997.

## **1.2 GLI EFFETTI DELL'EVASIONE FISCALE SULLA FINANZA PUBBLICA**

L'evasione fiscale ha un grave impatto negativa sulla finanza pubblica e sui contribuenti, fra cui anche le imprese, anche in termini di alterazione della concorrenza sul mercato.

Da un punto di vista macroeconomico esso determina conseguenze tali da imporre il contrasto efficace, andando al di là dei profili relativi all'iniquità del comportamento degli evasori fiscali, che per un verso si servono delle infrastrutture e dei servizi pubblici e, per altro verso, si sottraggono al pagamento dei tributi con cui essi vengono prestati.

Quanto maggiore è l'evasione fiscale, tanto maggiore è l'impatto negativo sul bilancio pubblico in termini di riduzione di gettito tributario e delle entrate pubbliche che da esso procedono. Tale riduzione è generalmente chiamata tax gap. In chiave economica il tax

gap misura quindi la differenza tra il gettito tributario teoricamente dovuto e quello effettivamente pagato in ciascun anno d'imposta. Questa stima dell'ammontare annuale dei tributi non pagati è generalmente determinata sulla base di indici economici che misurano la ricchezza del Paese e quella generata in ciascun periodo d'imposta. E' in sostanza l'incapacità del sistema tributario di assicurare una effettiva tax compliance e misura la necessità di interventi puntuali.<sup>29</sup>

Per coprire il fabbisogno finanziario pubblico sarà dunque necessario reperire entrate supplementari corrispondenti a quelle non incassate per effetto dei tributi evasi. Mancando tali entrate, lo Stato non avrebbe risorse finanziarie sufficienti al proprio funzionamento. In questo senso, quanto maggiore è l'evasione tanto minore sarà la capacità di fornire servizi pubblici, a meno che la finanza pubblica non ricorra ad entrate alternative, o all'indebitamento.

Nel caso in cui lo Stato opti per la prima alternativa, si pone un ulteriore problema relativo alle ripercussioni dell'evasione fiscale sugli altri contribuenti, che può implicare il verificarsi di condizioni di iniquità sostanziale in relazione all'attuazione del prelievo tributario e del concorso al sostegno delle spese pubbliche. Infatti, coloro che non si sottraggono al tributo potranno vedersi richiesto il pagamento di un tributo maggiore a seguito del comportamento di quei soggetti che invece evadono l'imposta. Questo tipo di iniquità distributiva colpisce i contribuenti onesti e quelle categorie di contribuenti che non possono sottrarsi al prelievo dell'imposta in quanto lo stesso viene effettuato con meccanismi in grado di fronteggiare efficacemente l'evasione tributaria. Quest'ultimo è il caso dell'applicazione delle ritenute alla fonte, con cui vengono assoggettati a imposizione i percettori di reddito di lavoro dipendente.

Prendiamo adesso lo specifico contesto delle imprese, onde verificare le conseguenze dell'evasione fiscale. In tale ambito, l'evasione fiscale può determinare significativi

---

<sup>29</sup> In Min. Finanze, Documento di economia e finanza 2020 – Nota di aggiornamento. Allegato Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, Roma, 2020, p. 141 si segnala che tra il 2014 e il 2018 il tax gap italiano si è ridotto da 85.615 a 79.885 milioni di euro. Cfr. [https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione\\_evasione\\_fiscale\\_e\\_contributiva\\_-\\_Allegato-\\_NADEF\\_2020.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_-_Allegato-_NADEF_2020.pdf) (consultato il 7 maggio 2021). Negli USA la stima del tax gap è pari a circa 1 trilione di dollari, come di recente dichiarato dal Commissario IRS Charles Rettig in <https://s-corp.org/2021/04/a-little-reality-on-the-tax-gap/> sulla base dello studio effettuato da Guyton, J., Langetieg, P. Reck, D., Risch, M., Zucman, G., Tax Evasion at the Top of the Income Distribution: Theory and Evidence, NBER Working Paper Series, No. 28542, 2021. Su tali aspetti verte l'audizione di N. Olson di fronte alla Commissione Bicamerale USA l'11 maggio 2021.

effetti di distorsione alla concorrenza, che potrebbero mettere fuori mercato quelle imprese che adempiono regolarmente ai propri obblighi tributari. In questo modo gli operatori economici che pongono in essere schemi di evasione e frode fiscale hanno la possibilità di piazzare sul mercato prodotti a prezzi nettamente più competitivi.

Questo fenomeno nella prassi è diventato di particolare gravità in materia di imposta sul valore aggiunto, specialmente a seguito dell'introduzione del cd. regime intra-UE tra operatori economici situati in diversi Stati membri dell'Unione. L'applicazione del principio di tassazione nel Paese di destinazione e il diritto ad applicare la detrazione l'IVA sugli acquisti senza l'effettivo pagamento della stessa ha generato un particolare tipo di frode, nota anche come frode carosello. Il meccanismo di questo tipo di frode crea un duplice effetto negativo per l'Erario pubblico. Infatti, un operatore economico esercita il proprio diritto di detrazione in relazione a un'imposta che un altro operatore economico non ha mai versato (né verserà, in quanto liquida la propria attività subito dopo il compimento degli schemi fraudolenti).<sup>30</sup> Questo schema fraudolento determina una profonda alterazione della concorrenza tra imprese, in quanto ciascun operatore economico che la effettua trae un notevole vantaggio illecito in termini di competitività, che è pari all'imposta evasa.<sup>31</sup>

Alcuni settori economici, come ad esempio quello dell'elettronica, dei cellulari e delle autovetture nuove, hanno subito profonde alterazioni, di talché il legislatore ha introdotto all'art. 60-bis del d.p.r. 633/1972 una forma di responsabilità solidale del cessionario.<sup>32</sup> Peraltro, anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha cercato di arginare il

---

<sup>30</sup> Le frodi carosello sono la frode fiscale di maggiore gravità all'interno dell'Unione Europea. In sostanza, lo schema di frode carosello interpone una società cartiera tra un cedente di uno Stato UE e un acquirente nazionale operatore economico. La società cartiera acquista i beni dal cedente intra-UE, documentando la suddetta operazione nei propri registri acquisti e vendite e neutralizzando l'operazione sul piano contabile, dunque senza un materiale pagamento dell'imposta, in conformità con quanto stabilito con gli artt. 45-47 del d. lgs. 331/1993. L'obbligo di versamento dell'IVA sorge, in questo modo soltanto al momento della successiva rivendita del bene in Italia, da parte di un terzo, spesso esterno allo schema fraudolento. In tale contesto, la società cartiera, anziché versare l'imposta addebitata a titolo di rivalsa, scompare, mentre l'acquirente nazionale detrae regolarmente l'IVA poiché essa risulta formalmente assolta a monte per effetto dell'esercizio della rivalsa. Quando poi l'acquirente nazionale, coinvolto nello schema fraudolento, effettua una ulteriore cessione intra-UE al primo venditore, può maturare il diritto a chiedere il rimborso dell'iva inizialmente e ufficialmente corrisposta alla società cartiera. Se, nel frattempo, il primo venditore rivende il bene alla stessa società cartiera, prima della sua liquidazione, fa partire un nuovo ciclo dello schema fraudolento, o, in altri termini, un nuovo "giro di carosello".

<sup>31</sup> Cfr. sul punto Greggi, M., Frodi fiscali e neutralità del tributo nella disciplina dell'iva, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2016, 1, I, p. 115 ss.

<sup>32</sup> Non si tratta però di una responsabilità oggettiva, in quanto il cessionario può pur sempre dimostrare che il minor prezzo è ricollegabile a fatti diversi dalla frode. Tuttavia, la prova di tali fatti non è agevole.

fenomeno delle frodi carosello, stabilendo la responsabilità solidale del cessionario che è a conoscenza dello schema fraudolento, o avrebbe dovuto ragionevolmente sapere dello stesso.<sup>33</sup>

L'alterazione della concorrenza ad opera dell'evasione fiscale può poi percepirsi anche nell'ottica della maggior remunerazione delle risorse investite in quei soggetti e settori che violano gli obblighi tributari e che per tale ragione dispongono di risorse finanziarie maggiori da poter reinvestire nelle proprie attività produttive.

Infine, nella prospettiva economica occorre menzionare anche gli effetti prodotti dai frequenti condoni tributari che si sono susseguiti nel nostro ordinamento tributario per molti decenni. Infatti, coloro che evadono l'imposta e poi regolarizzano la propria situazione debitoria per effetto del condono, godono di un vantaggio anche economico, derivante dal fatto di poter pagare il tributo in un momento successivo a quello in cui gli operatori economici onesti lo hanno sostenuto.

Tutto ciò dimostra l'importanza di un efficace contrasto all'evasione fiscale, che deve per un verso adottare sanzioni particolarmente gravi e, per altro verso, costruire la reazione a questo fenomeno anche sul versante del procedimento tributario, così da predisporre efficaci controlli volti a scoprire le situazioni in cui l'evasione fiscale concretamente si verifica. Come si è detto in precedenza, infatti, anche la percezione della verosimiglianza che l'amministrazione tributaria scopra l'evasione fiscale è stata considerata dalla letteratura sulla sociologia e psicologia tributaria, in precedenza citata, un elemento importante sulla propensione dei contribuenti a intraprendere schemi di evasione e frode fiscale.

Passeremo quindi in rassegna gli strumenti tradizionali di contrasto, partendo dall'analisi del sistema sanzionatorio penale e delle principali fattispecie di reati fiscali, per poi passare alla loro applicazione nell'ambito del procedimento tributario. Successivamente,

---

<sup>33</sup> Questa giurisprudenza ha avuto inizio con la sentenza Corte di Giustizia UE, 12 gennaio 2006, cause riunite C-354/03, C-355/03, C-484/03, Optigen e a., in Racc., p. I-483, ed è stata successivamente perfezionata in numerose altre sentenze, fra cui Id., 6 luglio 2006, cause riunite C-439/04, C-440/04, Axel Kittel, in Racc., p. I-6161, sollevando anche problemi complessi in ordine all'onere della prova (come ad esempio in Corte di Giustizia UE, 21 giugno 2012, cause riunite C-80/11 e C-142/11, Mahagében e Peter David), che hanno poi portato la Corte stessa a porre alcune limitazioni alla propria linea interpretativa al fine di evitare situazioni troppo vicine a una responsabilità oggettiva da parte del soggetto terzo rispetto allo schema fraudolento (cfr. Corte di Giustizia UE, 14 febbraio 2019, causa C – 531/17, Vetsch; Id., 16 ottobre 2019, causa C-189/18, Glencore).

ci si soffermerà sui cosiddetti strumenti premiali, con cui il legislatore si propone di indurre il contribuente che ha commesso la violazione a collaborare con l'amministrazione tributaria, consentendo in questo modo il recupero a tassazione del tributo dovuto.

### **1.3 I REATI DI EVASIONE E FRODE FISCALE**

L'applicazione di sanzioni costituisce la reazione normale dell'ordinamento giuridico alla violazione dei propri precetti. Essendo l'evasione fiscale una violazione aperta degli obblighi tributari, l'ordinamento tributario italiano ha sempre ricollegato a questo fenomeno l'applicazione di sanzioni.

Volendo formulare brevi cenni sull'evoluzione storica della reazione all'evasione fiscale, il vero punto di svolta è rappresentato dalla scelta del legislatore di introdurre la l. 516 del 1982, meglio nota come legge "manette agli evasori".<sup>34</sup> Questa legge ha codificato i reati tributari, realizzato una ampia criminalizzazione dell'evasione fiscale<sup>35</sup> e mediante un notevole abbassamento delle soglie di rilevanza penale per le violazioni tributarie. La riforma operata da questa legge ha altresì abolito la cd. pregiudiziale tributaria,<sup>36</sup> colpendo i comportamenti prodromici all'evasione fiscale. Questa riforma può spiegarsi essenzialmente nella trasformazione delle violazioni tributarie penalmente rilevanti da reati di danno in reati di pericolo. Pertanto, ai fini della sussistenza della violazione non è necessario l'accertamento del danno per l'erario, ma la responsabilità per la sanzione penale può scaturire anche per effetto della violazione di obblighi formali o dichiarativi.

La logica di questa legge può spiegarsi in modo semplice: rafforzando l'impiego delle sanzioni penali, l'ordinamento tributario può meglio tutelarsi in chiave preventiva, scoraggiando i contribuenti dall'intraprendere comportamenti volti a realizzare l'evasione fiscale. Questo intervento è stato concepito in un contesto completamente diverso da quello che caratterizza l'ordinamento tributario attuale. I controlli fiscali in quel periodo erano privi di numerosi strumenti giuridici in grado di rafforzarne l'efficacia e si

---

<sup>34</sup> Osserva Longari, C., Soglie di punibilità e diritto penale tributario, Cedam, Padova, 2020, p. 7 che "una riforma di chiara impronta repressiva, volta a recuperare un maggior gettito fiscale da reperire attraverso il contrasto alla dilagante evasione"

<sup>35</sup> In questo senso cfr. Relazione governativa di accompagnamento al d.d.l. n. 3551/1982.

<sup>36</sup> La pregiudiziale tributaria rendeva necessaria la sospensione del processo penale fino all'accertamento della violazione tributaria.

affidavano alle informazioni reperite dagli uffici e dalla Guardia di finanza in modo non sistematicamente strutturato. Punire le violazioni con maggiore severità era dunque un modo per sopperire alla reale incapacità di scoprire l'evasione fiscale nella prassi. Il graduale raffinamento delle tecniche di controllo fiscale ha certamente determinato un miglioramento nella capacità di reagire all'evasione fiscale, ma per lungo tempo lo schema introdotto dalla l. 516/82 è stato mantenuto nell'ordinamento tributario italiano.

Il sistema sanzionatorio penale tributario ha subito una profonda modifica nell'anno 2000, quando il legislatore ha armonizzato la disciplina dei reati tributari con quella delle sanzioni penali amministrative, che erano state nel frattempo riformate nel 1997.<sup>37</sup>

Vediamo ora concretamente gli aspetti salienti della normativa sanzionatoria penale tributaria, come regolata dal d. lgs. 10 marzo 2000, n. 74, che attualmente costituisce il quadro normativo di riferimento vigente in tema di reati tributari, sia per l'imposta sul valore aggiunto, sia per le imposte sui redditi.

L'attuale struttura del sistema sanzionatorio tributario regolato dal d. lgs. 74/2000 differenzia tra reati tributari omissivi, come nel caso della mancata tenuta delle scritture contabili o della mancata presentazione della dichiarazione, e commissivi, come nel caso della frode fiscale o dell'alterazione delle scritture contabili. Tutti i reati tributari sono qualificabili come delitti, con la consanguineità che la pena è sempre detentiva e che dunque non trova applicazione la multa.

L'evasione, come definita e quantificata sulla base dei criteri contenuti nell'art. 1, d. lgs. 74/2000 è il fulcro di tutti i reati tributari.

Le due principali forme di reati tributari commissivi sono quelle relative alla dichiarazione infedele e ai cd. reati fraudolenti. Questi ultimi sono maggiormente gravi e presentano una particolare intensità del dolo, in quanto il reo pone in essere un comportamento volto ad alterare o distruggere i documenti contabili al fine di evitare che il Fisco possa venire a conoscenza della avvenuta violazione delle norme tributarie.<sup>38</sup> Vi sono poi ulteriori reati tributari commissivi, quali quelli relativi alle false dichiarazioni,

---

<sup>37</sup> V. d. lgs. 471 e 472, 1997.

<sup>38</sup> Per questa ragione sono previste pene più severe per i reati fraudolenti, che possono comportare la pena della reclusione fino a otto anni.

all'esibizione di documenti falsi,<sup>39</sup> nonché quelli relativi al riciclaggio e all'autoriciclaggio, che presentano una natura diversa rispetto all'evasione fiscale,<sup>40</sup> ma possono essere realizzati in combinato con quest'ultima.

Esistono tre tipi di reati fraudolenti, ossia quelli relativi alle dichiarazioni fraudolente,<sup>41</sup> all'emissione di fatture false,<sup>42</sup> all'occultamento e distruzione della contabilità<sup>43</sup> e alla sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte.<sup>44</sup>

La dichiarazione infedele si verifica nel caso in cui siano indicati elementi attivi inferiori a quelli effettivamente sussistenti e/o passivi in misura superiore a quelli realmente verificatisi. Tenuto conto della minore gravità rispetto ai reati fraudolenti, sono previste soglie più elevate di rilevanza penale<sup>45</sup> e trovano applicazione pene meno severe.<sup>46</sup>

La disciplina dei reati omissivi all'interno del d. lgs. 74/2000 prevede anzitutto il reato di omessa dichiarazione.<sup>47</sup> La riforma del 2004 ha poi reintrodotta il delitto di omesso

---

<sup>39</sup> Cfr. Art. 11, co. 1, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. L. 22 dicembre 2011, n. 214.

<sup>40</sup> Tali reati sono previsti dall'art. 648-bis e 648-ter l , c.p.

<sup>41</sup> Esistono due forme di dichiarazione fraudolenta. In particolare, esse sono l'indicazione di costi fittizi sulla base di fatture e documenti relativi a operazioni inesistenti (art. 2, d. lgs. 74/2000) e la indicazione di elementi fittizi nella dichiarazione compiendo operazioni simulate oggettivamente o soggettivamente con l'impiego di documenti falsi o altri mezzi fraudolenti idonei a evitare che l'amministrazione possa scoprire la frode. Sulla base di tali criteri la giurisprudenza (Cfr. Cass. pen., sez. III, 18 marzo 2014, n. 18698) ha tracciato la linea di demarcazione tra le due fattispecie di dichiarazione fraudolenta.

<sup>42</sup> L'art. 8 d. lgs. 74/2000 delinea il reato di emissione di fatture false come un reato di pericolo astratto, che prescinde quindi dall'utilizzo delle fatture stesse. L'elemento tipico di questo reato è rappresentato dal fatto che, compiendo tale violazione, un soggetto consente a terzi l'evasione delle imposte. La falsità delle fatture può concernere operazioni oggettivamente inesistenti, ossia relative a operazioni non effettuate, o soggettivamente inesistenti, quindi non relative per operazioni non effettuate dal soggetto che ha emesso la fattura. Per questo reato l'art. 8 stabilisce la reclusione da un minimo di un anno e sei mesi a sei anni.

<sup>43</sup> L'art. 10 d. lgs. 74/2000 punisce l'occultamento e distruzione della contabilità in quanto ciò impedisce al Fisco la ricostruzione del reddito o del volume di affari di tale soggetto. La gravità di questa violazione prescinde dalle soglie minime di punibilità e quindi è sempre sanzionata penalmente, con la pena della reclusione che può variare da un minimo di tre a un massimo di sette anni.

<sup>44</sup> L'art. 11 d. lgs. 74/2000 regola la cd. frode sottrattiva, in cui il comportamento fraudolento consiste nella simulata alienazione dei beni o nel compimento di altri atti volti a impedire la riscossione coattiva delle imposte dovute dal soggetto. Trattandosi di un reato di pericolo, il mero fatto di compiere questi atti rileva ai fini della sussistenza della violazione, che viene sanzionata con la reclusione da sei mesi a quattro anni, sempre che sia superata la soglia minima di rilevanza penale pari a Eur 50.000. Nel caso dell'aggravante della sottrazione superiore a Eur 200.000, la pena varia da un minimo di un anno a un massimo di sei anni.

<sup>45</sup> La soglia minima di rilevanza penale prevista dall'art. 4 è pari a Eur 100.000 di imposta evasa e al 10% degli elementi attivi sottratti all'imposizione (o comunque superiori a Eur 2 milioni).

<sup>46</sup> Infatti, l'art. 4 punisce la dichiarazione infedele con la reclusione da due a quattro anni e sei mesi.

<sup>47</sup> L'art. 5 punisce l'omessa dichiarazione con la reclusione da due a cinque anni, stabilendo una soglia minima di rilevanza penale pari a Eur 50.000 di imposta evasa. A questo riguardo, occorre ricordare che il ritardo superiore a 90 giorni nella presentazione della dichiarazione integra gli estremi della dichiarazione omessa.

versamento di ritenute certificate dal sostituto d'imposta.<sup>48</sup> A questa fattispecie di reato omissivo se ne aggiunsero altre due nel 2006 in tema di omesso versamento di IVA<sup>49</sup> e di indebita compensazione.<sup>50</sup>

Per tutte le fattispecie di reati fiscali, dunque sia quelli commissivi, sia quelli omissivi, è necessario verificare la sussistenza dell'elemento soggettivo, relativo alla volontarietà della violazione e quindi alla consapevolezza, da parte del contribuente di evadere l'imposta o di commettere la frode fiscale. Tuttavia, nella prassi, specialmente per quel che concerne i reati omissivi, è difficile per il soggetto incriminato fornire la prova per scagionare la propria responsabilità. In alcuni casi, come ad esempio nel caso di omesso versamento di ritenute<sup>51</sup> o di IVA,<sup>52</sup> la colpevolezza non viene nemmeno richiesto dalla fattispecie normativa ai fini della punibilità.<sup>53</sup> Infatti, tenuto conto della formulazione di tali ultime due fattispecie di reato tributario, la giurisprudenza ha poi affermato che in tali situazioni nemmeno la situazione di difficoltà economica dovuta al periodo di crisi può rilevare ai fini della esclusione dell'elemento soggettivo.<sup>54</sup> Questa tendenza peraltro non è isolata e relativa al solo ordinamento italiano, ma è condivisa da altri sistemi sanzionatori di Paesi vicini, come ad esempio la Grecia<sup>55</sup> e Malta.<sup>56</sup>

La scelta della ampia criminalizzazione generalizzata delle infrazioni tributarie (generalmente al di sopra della soglia minima) non conferisce però una natura residuale

---

<sup>48</sup> La reintroduzione di questo reato tributario all'art. 10-bis d. lgs. 74/2000, già esistente nel sistema della l. 516/82, fu giustificata nella relazione di accompagnamento in base alla "constatata frequenza del fenomeno e il danno che da tali comportamenti deriva all'erario", su cui cfr. Cfr. Relazione accompagnatoria alla legge n. 311/2004.

<sup>49</sup> Art. 10-ter, d. lgs. 74/2000.

<sup>50</sup> Il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, ha disposto (con l'art. 35, comma 7) l'introduzione dell'art. 10-quater al d. lgs. 74/2000.

<sup>51</sup> V. art. 10-bis, d. lgs. 74/2000.

<sup>52</sup> V. art. 10-ter, d. lgs. 74/2000.

<sup>53</sup> In entrambe le disposizioni manca quell'inciso relativo alla volontarietà del comportamento del contribuente.

<sup>54</sup> Infatti, come si legge in Cass., Pen., sez. III, 21 gennaio 2014, n. 2164, in banca dati Cassazione penale ([www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it)), "dal punto di vista dell'elemento soggettivo, per la commissione del reato è sufficiente la coscienza e volontà di non versare all'Erario le ritenute effettuate nel periodo considerato" e che "tale coscienza e volontà deve investire anche la soglia di Euro cinquantamila, che è un elemento costitutivo del fatto, contribuendo a definirne il disvalore". Tale orientamento giurisprudenziale è rimasto immutato fino a oggi: cfr. Cass., sez. pen. 5 marzo 2021, no. 9083.

<sup>55</sup> Cfr. la formulazione dell'Art. 25 della legge greca n. 1882 del 1990, applicabile a ogni forma di evasione d'imposta superiore alla soglia di 100.000 Euro.

<sup>56</sup> Cfr. ad esempio gli Art. 49 del Income Tax Management Act e Art. 76 del VAT Act di Malta, che formulano la fattispecie di reato senza menzionare alcun elemento da cui si possa rilevare la necessità dell'elemento intenzionale.

all'impiego delle sanzioni amministrative tributarie in relazione all'evasione fiscale nell'ordinamento tributario italiano. Problemi non di poco conto sorgono nella prassi a seguito dell'applicazione del principio di specialità<sup>57</sup>

La validità della scelta legislativa potrebbe però essere messa in dubbio alla luce di un'analisi che consideri anche alcuni studi sulla psicologia degli evasori fiscali. Infatti, come si è già anticipato in precedenza, tali studi hanno dimostrato che non è tanto e solo l'esistenza di una sanzione penale molto grave a dissuadere il contribuente dal commettere evasione fiscale. Su di esso incidono anche la severità ed effettività dei controlli e la possibilità di stabilire meccanismi di tipo collaborativo, che prevenano l'evasione o che incoraggino a un dialogo volto a superare gli effetti dell'evasione stessa.<sup>58</sup>

## **1.4 I CONTROLLI TRIBUTARI IN FUNZIONE ANTIEVASIONE**

### **1.4.1 Aspetti generali e loro impiego nell'approccio tradizionale di contrasto all'evasione fiscale**

In attuazione dell'obbligo costituzionale di assicurare un effettivo prelievo tributario, la reazione all'evasione fiscale è stata tradizionalmente concentrata su due assi di intervento.

Oltre alla ampia criminalizzazione dell'evasione fiscale, sia pur con sanzioni commisurate alla gravità del comportamento del contribuente e agli effetti sulla finanza pubblica, il legislatore ha concentrato l'approccio tradizionale sul sistema di controlli a carico dell'amministrazione tributaria. In tale contesto, di natura prettamente

---

<sup>57</sup> A tali problemi si aggiungono poi quelli relativi alla cd. teoria del doppio binario, che non sempre riesce pienamente ad escludere il rischio di una sovrapposizione tra sanzioni amministrative e sanzioni penali. Il doppio binario mantiene una competenza separata tra giudice tributario, con giurisdizione esclusiva sulle sanzioni amministrative, e giudice ordinario, cui spetta invece l'applicazione delle sanzioni penali, senza realizzare un pieno raccordo tra le due istanze giurisdizionali. Nonostante la importante sentenza CEDU, 4 marzo 2014, Grande Stevens, ric. n. 18640, 18647, 18663, 18668 e 18698/2010, pertanto potrebbero realizzarsi in materia di sanzioni tributarie incoerenze tra le pronunce in grado di determinare una duplicazione delle sanzioni. Come tale, essa potrebbe essere incompatibile con quanto affermato in Corte di Giustizia, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Akerberg Fransson. Sul punto cfr. anche la diversa posizione assunta da CEDU, 15 novembre 2016, A e B v. Norvegia, ric. n. 24530/11 e 29758/11, su cui v. D'Avirro, A., Giglioli, M., D'Avirro, M., Reati tributari e sistema normativo europeo: la riforma della frode fiscale e della dichiarazione infedele. Assago: Wolters Kluwer, 2017, pp. 645 ss.. In merito ai rapporti tra la giurisprudenza CEDU e CGUE cfr. anche Pistone, P., Diritto tributario europeo, II ed., Giappichelli, Torino, 2020, pp. 117-118.

<sup>58</sup> Kirchler, E., *The economic psychology of tax behaviour*, Cambridge University Press, 2007, pp. 103-118.

procedimentale, ha previsto sia misure in grado di assicurare un riscontro documentale di quanto posto in essere dal contribuente, sia indagini di tipo sostanziale e a carattere conoscitivo con cui acquisire ogni altro fatto rilevante a verificare la veridicità dell'autoliquidazione del tributo e dell'adempimento degli obblighi ad esso correlati.

Tratteremo tali ultimi aspetti nel prosieguo di questo capitolo,<sup>59</sup> prima di esaminare quelli di tipo premiale, che fungono da complemento ai due assi principali dell'approccio tradizionale, ossia la criminalizzazione dell'evasione fiscale e il sistema di controllo.

I controlli tributari rappresentano lo strumento attraverso cui l'amministrazione finanziaria acquisisce dati e fatti rilevanti ai fini della determinazione della misura in cui il tributo è dovuto.<sup>60</sup> Essi consentono all'amministrazione di riscontrare la veridicità di quanto dichiarato dal contribuente e da altri soggetti privati tenuti agli obblighi dichiarativi,<sup>61</sup> nonché di riscontrare eventuali errori materiali e formali.<sup>62</sup>

Ai fini dell'analisi oggetto di questa tesi, le tre modalità di controllo tributario, ossia il controllo formale, automatizzato e sostanziale, rappresentano il punto di partenza dell'approccio normalmente utilizzato dall'amministrazione tributaria per scoprire le fattispecie di evasione fiscale.

All'interno dell'ordinamento tributario italiano l'attività di controllo del corretto adempimento degli obblighi fiscali è affidata all'Agenzia delle Entrate e Riscossione, il cui fine è contrastare i fenomeni evasivi ed elusivi e promuovere la "tax compliance", ovvero l'adesione spontanea del contribuente. Pertanto, da un lato è adibita a rispondere alla cattiva condotta finanziaria, e dall'altro, agisce come deterrente per massimizzare l'adesione spontanea.

Analizziamo più concretamente la rilevanza delle varie forme di controllo fiscale e le problematiche ad essi inerenti, così da ottenere un quadro di riferimento per la determinazione delle misure di contrasto tradizionali all'evasione fiscale.

---

<sup>59</sup> Cfr. para. 1.5.

<sup>60</sup> Basilavecchia, M., Del Federico, L., Romano, M., Salvini, L., Controlli tributari e contrasto all'evasione, in Giannini, S., Onofri, P., Per lo sviluppo. Fisco e Welfare, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 219 ss. individuano una serie di proposte per migliorare il funzionamento del controllo tributario in funzione di contrasto all'evasione fiscale.

<sup>61</sup> Art. 32 e ss. d.p.r. 600/73.

<sup>62</sup> Art. 36-bis e 36-ter d.p.r. 600/73.

### **1.4.2 I controlli cartolari**

A questo fine è possibile analizzare congiuntamente il controllo automatizzato e formale della dichiarazione dei redditi, che sono anche noti come controlli cartolari. Questi controlli consentono di scoprire specifiche ipotesi di evasione fiscale, fra cui in particolare quelle che consistono nei mancati versamenti di imposta rispetto a quanto dichiarato, ovvero le incongruenze nei calcoli e nella liquidazione o tra quanto dichiarato e versato dal contribuente e dagli altri coobbligati solidali dipendenti, fra cui in primo luogo il sostituto d'imposta. Le evidenze documentali dei controlli cartolari sono schiaccianti e quindi difficilmente pongono problemi applicativi, se non in quei casi in cui il problema di evasione fiscale emerso in sede di controllo riguarda la mancata o inadeguata considerazione di versamenti e dichiarazioni a cavallo dei vari esercizi di imposta o delle varie imposte anche nello stesso esercizio di imposta.

In questo senso, sfuggono ai controlli cartolari tutte quelle fattispecie di evasione fiscale in cui manca l'evidenza documentale immediata dell'evasione stessa. Se quindi il contribuente, come ad esempio nel caso di un medico, non emette una fattura ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, in relazione alla propria prestazione di servizi, pur non evadendo quell'imposta, in ragione dell'esistenza di un'operazione esente, crea una fattispecie di evasione fiscale relativa alle imposte sui redditi, che di solito sfugge al controllo cartolare. Infatti, in questo caso, non c'è una documentazione in grado di comprovare l'evasione, in quanto la fattura non è stata affatto emessa. Dunque, la realtà che può essere prospettata da questo libero professionista nei suoi libri contabili e nella dichiarazione annuale ai fini dell'imposta sul reddito è perfetta da un punto di vista formale, anche se non corrispondente alla verità dei fatti.

Nell'ottica di questa tesi, proviamo a immaginare adesso la situazione in cui lo stesso professionista accetti un pagamento in moneta elettronica. Come è noto, tutti i professionisti sono infatti obbligati a dotarsi del cosiddetto POS e quindi devono in linea di principio accettare il pagamento con moneta elettronica. In questo caso, la tracciabilità dell'operazione di pagamento rappresenta un elemento documentale di fondamentale importanza ai fini del controllo.

Anche nel caso in cui il libero professionista non emettesse fattura per la sua prestazione di servizi, le movimentazioni di denaro sarebbero comunque tracciate. Pertanto,

nell'ipotesi in cui venisse svolto un controllo sostanziale in aggiunta a quello cartolare, l'approccio all'evasione fiscale in sede di controllo potrebbe determinare conseguenze ulteriori. In particolare, è noto che, ormai da circa un ventennio,<sup>63</sup> tra i controlli sostanziali l'amministrazione tributaria può attivare le richieste di informazioni agli intermediari finanziari, fra cui potrebbe appunto esservi la banca che ha gestito le operazioni nelle quali il corrispettivo per la prestazione di servizi è stato pagato con moneta elettronica. In questo caso, i dati emergenti dalle movimentazioni dei conti correnti bancari di questo libero professionista lascerebbero emergere l'entrata di somme da parte del cliente. Nel contesto del controllo sostanziale può essere quindi chiesto al libero professionista di giustificare la suddetta movimentazione e di riconciliarla con quanto registrato nelle scritture contabili e dichiarato in sede di liquidazione del tributo.

Questo semplice esempio dimostra quindi come la prospettiva dell'utilizzo dei pagamenti con moneta elettronica sia di per sé in grado di trasformare anche quegli strumenti tradizionali di controllo all'evasione fiscale che sono da lungo tempo utilizzati dall'amministrazione tributaria, rendendoli più efficaci ai fini del recupero delle entrate tributarie.

### **1.4.3 I controlli sostanziali**

Continuiamo ora l'analisi relativa all'utilizzo dei controlli in funzione antievasione, ponendo l'accento su ulteriori situazioni in grado di emergere durante un accesso, ispezione e verifica da parte della Guardia di Finanza o dell'Agenzia delle Entrate presso un operatore economico. Immaginiamo dunque che questo tipo di controllo sostanziale sia svolto a valle di un'indagine bancaria. Per meglio prospettare le potenzialità dell'utilizzo degli strumenti della cashless society all'interno del controllo tributario, immaginiamo che l'ispezione sia svolta presso un operatore economico che esercita la propria attività nel settore del commercio al dettaglio, quale può essere ad esempio una macelleria o un negozio di frutta e verdura. Nell'ipotesi in cui dalle indagini bancarie,

---

<sup>63</sup> Il superamento del segreto bancario nei confronti dell'amministrazione tributaria si è realizzato nei primi anni '90 del secolo scorso. Ciò è dovuto alla l. 413/1991, cui ha fatto seguito l'interpretazione della Corte Costituzionale (cfr. Corte Cost., sentenza 3 febbraio 1992, n. 51). In tale pronuncia, la Consulta ha infatti affermato la piena utilizzabilità delle prove risultanti dalle movimentazioni dei conti correnti bancari una volta acquisita l'autorizzazione giudiziaria. Su tali aspetti v. amplius Cucuzza, O., Segreto bancario, criminalità organizzata, riciclaggio, evasione fiscale in Italia, Cedam, Padova, 2007, pp. 333 e ss.

iniziate a seguito del riscontro di incoerenze con quanto dichiarato ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, emergano irregolarità che l'operatore economico non è in grado di giustificare, potrebbero sussistere le condizioni per intraprendere una verifica presso i locali dell'operatore economico. Questa attività potrebbe determinare un riscontro di un'evasione fiscale anche di maggior portata, tenuto conto del fatto che è maggiore la verosimiglianza del rischio di esistenza della stessa. In questo senso l'utilizzo intelligente delle risultanze dei pagamenti tracciati può per sua natura costituire uno strumento di selezione qualitativamente elevata degli operatori economici da sottoporre a verifiche in loco.

Possiamo dunque affermare, anche senza entrare in un'analisi dettagliata dei controlli tributari, che la tracciabilità dei pagamenti, specialmente nelle attività che svolgono commercio al dettaglio e in ogni caso con i consumatori finali, le cd. attività economiche B2C, è in grado di avere una incidenza molto netta in termini di miglioramento della qualità dei controlli tributari, dunque di quegli strumenti del procedimento tributario di cui l'amministrazione tributaria si serve da sempre per scoprire le ipotesi di evasione fiscale. Per usare un parallelo concreto, l'amministrazione non cerca più un ago in un pagliaio, ma si orienta direttamente su quelle ipotesi in cui è più elevata la verosimiglianza di scoprire l'evasione. In altri termini, la tracciabilità dei pagamenti a questi operatori economici è in grado di trasformare i controlli tributari in controlli mirati.

Peraltro, l'impiego di controlli incrociati e questionari, unitamente alle attività di investigazione esterna e di indagini finanziarie potrebbe ulteriormente rafforzare la qualità dell'istruttoria tributaria, consentendo di giungere all'emanazione dell'avviso di accertamento soltanto in quei casi in cui è schiacciante la prova acquisita dall'amministrazione. In questo senso, si migliora anche il potenziale grado di successo dell'intero procedimento tributario, limitando gli indesiderabili effetti intrusivi sulle attività del contribuente che rispetta le regole.

Se vediamo queste problematiche anche in chiave prospettica, possiamo poi aggiungere che la maggiore efficacia dei controlli tributari è di per sé anche un elemento deterrente in relazione a possibili futuri tentativi di evasione fiscale.

#### **1.4.4 L'impiego delle indagini statistiche nelle fasi preliminari dell'accertamento tributario**

Di fronte all'impossibilità di assoggettare a controllo tutti i dati forniti dai contribuenti e dai terzi all'interno delle dichiarazioni tributarie, da alcuni decenni si è posto il problema in merito ai criteri in base ai quali effettuare la selezione dei contribuenti da sottoporre a controlli più approfonditi.

Ai fini di questa trattazione, è importante ricordare che, oltre alle risultanze di segnalazioni specifiche o di anomalie risultanti dai controlli incrociati, l'amministrazione tributaria da molti anni intrapreso la strada di ricorrere all'impiego di indagini statistiche, in grado di segnalare le situazioni anomale o incoerenti, così da sottoporle all'analisi più approfondita.

Il legislatore ha così inteso migliorare il grado di successo dell'accertamento tributario, dirigendo tale attività verso quelle situazioni che presentano anomalie rispetto ai dati medio-ordinari rilevabili con l'impiego dei suddetti strumenti di natura statistica.

In questa sede, occorre fare riferimento in particolare all'esperienza degli studi di settore, che ha trovato applicazione nell'ordinamento tributario italiano dal 1993<sup>64</sup> fino al 2018,<sup>65</sup> anno in cui tale strumento ha iniziato a essere sostituito da un tipo di indagine statistica più raffinato, ossia gli indici di affidabilità fiscale (anche noti come ISA).<sup>66</sup>

Gli studi di settore hanno creato una banca dati in cui figurano le principali caratteristiche delle attività dei lavoratori autonomi e delle imprese non di grandi dimensioni, operanti nei settori dei servizi, del commercio e delle manifatture. Tali informazioni vengono elaborate automaticamente al fine di verificare la coerenza,<sup>67</sup> la congruenza,<sup>68</sup> e poi anche

---

<sup>64</sup> Gli studi di settore sono stati introdotti con l'art. 62-bis, d.l. 30 agosto 1993, n. 331, conv. in L. 29 ottobre 1993, n. 427.

<sup>65</sup> Per l'anno d'imposta 2019 ciò è avvenuto con il d.m. 24 dicembre 2019, modificato con d.m. 28 febbraio 2020.

<sup>66</sup> Gli indici di affidabilità fiscale sono stati introdotti con il d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. in L. 21 giugno 2017, n. 96.

<sup>67</sup> Per coerenza si intende la conformità ai valori indice minimi e massimi per il cluster. La mancata coerenza viene utilizzata come elemento indicatore dell'opportunità per gli uffici di assoggettare il contribuente a un controllo più approfondito.

<sup>68</sup> La congruenza stima il ricavo presunto dall'attività economica e tiene presente un ricavo puntuale e un intervallo di confidenza, non rispettando il quale gli uffici possono assoggettare il contribuente a un controllo più approfondito.

(a partire dal 2006) la normalità economica,<sup>69</sup> dei dati reddituali forniti dal contribuente con quelli del cluster di riferimento.<sup>70</sup>

Gli studi di settore hanno introdotto un sistema di presunzioni semplici<sup>71</sup> di supporto all'accertamento tributario, in grado di consentire all'amministrazione di orientare l'analisi più approfondita nei confronti dei contribuenti che hanno dichiarato un reddito inferiore a quello atteso in base alle indagini statistiche. L'esperienza degli studi di settore ha rappresentato il primo vero strumento con cui l'ordinamento tributario italiano ha effettuato selezione qualitativa ai fini dell'effettuazione dei controlli tributari più approfonditi.

Confrontando gli studi di settore con gli indici di affidabilità fiscale, emergono agevolmente differenze relative all'impiego delle indagini di tipo statistico da parte di questi ultimi nonostante la comune funzione di scrematura delle fattispecie da sottoporre a controllo tributario più approfondito. Infatti, anche con gli indici di affidabilità fiscale l'amministrazione tributaria studia la coerenza delle attività degli operatori economici con quanto dagli stessi dichiarato; lo fa però in linea con gli indici di rischio che possa verificarsi l'evasione fiscale. In altre parole, se un contribuente non ha commesso violazioni in passato, è verosimile assumere che il suo rischio di evasione sia maggiormente basso rispetto a coloro che invece hanno già commesso violazioni.

Il sistema ISA prevede inoltre lo sviluppo di una nuova politica di incoraggiamento alla correttezza dei comportamenti di adempimento degli obblighi fiscali. Infatti, ai contribuenti ritenuti affidabili trovano applicazione, all'interno del procedimento tributario, misure in grado di riflettere il minore rischio di inadempimento fiscale loro riferibile.<sup>72</sup> In questo senso, esso può ritenersi precursore di una nuova filosofia di

---

<sup>69</sup> L'analisi di normalità economica si è aggiunta a quella di coerenza e congruità per cogliere le situazioni in cui l'attività sia stata svolta in condizioni non normali o in cui si sia potuta verificare una non corretta compilazione dello studio di settore.

<sup>70</sup> I contribuenti soggetti agli studi di settore sono stati suddivisi in clusters relativi alle caratteristiche della propria attività merceologica, tenendo presente i parametri specifici, quali il numero dei dipendenti, le dimensioni dei locali in cui viene svolta l'attività, il personale impiegato, etc.

<sup>71</sup> In questo senso cfr. Cass. sez. Un. 18 dicembre 2009, n. 26635, secondo cui la gravità, precisione e concordanza non è determinata per effetto dello scostamento dallo studio di settore, ma può emergere solo a seguito del contraddittorio procedimentale con il contribuente interessato, a pena di nullità dell'accertamento basato sull'impiego dello studio di settore.

<sup>72</sup> Così, i contribuenti con indice di affidabilità fiscale uguale o superiore a 8 (su una scala di valore massimo pari a 10) sono esonerati dall'apposizione del visto di conformità per la compensazione di alcuni crediti o rimborsi tributari e nei loro confronti la decadenza dell'attività di accertamento è ridotta di un anno.

contrasto all'evasione fiscale, con cui si affiancano misure premiali per i contribuenti che adempiono correttamente gli obblighi tributari.

#### **1.4.5 I potenziali vantaggi dell'analisi dei big data nel procedimento tributario**

Le prime forme di impiego delle indagini statistiche dimostrano la portata dei potenziali vantaggi che si possono ottenere adottando l'analisi dei big data in funzione di contrasto all'evasione fiscale. L'aspetto saliente è rappresentato dalla capacità di consentire un'azione di controllo e accertativa più mirata ed efficiente, con una minore interferenza nelle attività economiche del contribuente.

In quest'ottica, è opportuno sin da ora riflettere sulle conseguenze che potrebbero determinarsi con un maggiore impiego dell'intelligenza artificiale e servendosi delle risultanze delle cd. blockchain. Le blockchain sono in sostanza una serie di operazioni concatenate tra loro, che si costruiscono sulla base di regole di esperienza. Se dunque un contribuente ha compiuto una serie di operazioni, potrebbe compierne altre. Quanto maggiori sono i dati a disposizione, tanto maggiori sono le potenzialità delle blockchain di prevedere le conseguenze che si possono determinare un dato contesto.

L'applicazione delle blockchain al procedimento tributario rappresenta un importante strumento di miglioramento delle attività accertative da parte della amministrazione tributaria, che si affianca alle dinamiche degli indici di affidabilità fiscale e potrebbe trarre elementi fattuali rilevanti dalle operazioni tracciabili poste in essere dai vari contribuenti.

In sostanza, se un operatore economico effettua pagamenti in denaro contante, non ci sarà modo di registrare quei dati se non in base a quanto concretamente dichiarato da tale soggetto. Se invece avremo tutti i dati dei pagamenti, si potrebbero svolgere numerose altre analisi di fatti rilevanti per il procedimento tributario e, in particolare, l'accertamento dei tributi dovuti. Ad esempio, si potrebbe determinare quale è il valore medio dei corrispettivi derivanti dalla vendita di un determinato bene in uno o più giorni, scoprendo in questo modo che eventuali incoerenze tra corrispettivo e volumi di vendite sarebbero

---

Ulteriori benefici sono previsti per i contribuenti con indice di affidabilità fiscale superiore: quali l'esclusione degli accertamenti basati sulle presunzioni semplici (ISA uguale o superiore a 8,5) e l'inapplicabilità della disciplina sulle società non operative e dell'accertamento sintetico (a condizione quest'ultimo che il reddito complessivo accertabile non ecceda di due terzi quello dichiarato).

in grado di determinare anomalie da poter poi verificare in modo più approfondito durante controlli e accertamenti tributari.

A mio giudizio, la rilevanza dei dati acquisiti con i pagamenti elettronici e le blockchain ai fini della profilazione dei contribuenti può però andare oltre e anche incidere direttamente sulla metodologia di accertamento tributario prescelta dall'amministrazione.

E' noto che in base all'art. 7 dello statuto dei diritti del contribuente l'amministrazione ha un obbligo di motivare i propri atti, fra cui anche quelli relativi all'accertamento.<sup>73</sup> L'obbligo di motivazione non riguarda solo l'esistenza di ragioni in base alle quali il contribuente viene assoggettato all'accertamento, a seguito del quale può essergli richiesto un maggior tributo. Infatti, il suddetto obbligo riguarda anche la scelta di una metodologia di accertamento diversa da quella ordinaria, che potremmo definire in generale di tipo analitico. Pertanto, se la motivazione relativa alla scelta del tipo specifico di accertamento è spesso gravosa per l'amministrazione, la disponibilità di dati provenienti dai pagamenti con moneta elettronica e dall'utilizzo delle blockchain da parte dell'amministrazione potrebbe mettere insieme fatti rilevanti e in grado di giustificare ad esempio il ricorso all'accertamento sintetico o a quello induttivo-extracontabile, quest'ultimo a seguito di una dimostrazione dell'inattendibilità sostanziale di una contabilità anche pienamente corretta da un punto di vista formale.

Il miglioramento qualitativo dell'attività svolta all'interno del procedimento tributario si può anche comprendere soffermandosi sull'interazione con gli obblighi di fatturazione ai fini dell'imposta sul valore aggiunto. Dal 2019 si è introdotto l'obbligo di fatturazione elettronica, che consente all'amministrazione, anche grazie alle comunicazioni periodiche che gli operatori economici devono effettuare, di riscontrare con maggiore celerità possibili violazioni a questa imposta. Se dunque consideriamo anche questi dati e li incrociamo con quelli derivanti dai tracciamenti dei pagamenti con moneta elettronica, sarà ancora maggiore il grado di precisione nell'identificazione di quelle operazioni sospette su cui dovranno concentrarsi controlli sostanziali e accertamenti.

---

<sup>73</sup> Su tali aspetti l'orientamento della giurisprudenza di legittimità è ormai da tempo consolidato. Cfr. Cass., 20 settembre 2013, n. 21564; Cass., 26 marzo 2014, n. 7056; Cass., 31 ottobre 2014, n. 23247.

Con queste brevi considerazioni si è inteso dimostrare che l'impiego degli strumenti derivanti dalla cashless society rappresenta un miglioramento qualitativo dell'impiego degli strumenti tradizionali di contrasto all'evasione fiscale.

Si realizza così un risultato win-win. Da una parte, si migliora l'efficienza dei controlli, dell'accertamento e della riscossione non volontaria, nonché la potenziale riduzione del contenzioso, in quanto il recupero dell'evasione si concentra su quelle fattispecie in cui è difficile fornire la prova contraria. Da un'altra parte, si riducono le attività procedimentali in assenza di validi indici di evasione fiscale, riducendo così l'impatto negativo sui contribuenti onesti e le ore di lavoro necessarie ai funzionari dell'amministrazione tributaria per recuperare il gettito evaso.

#### **1.4.6 La tutela dei diritti fondamentali del contribuente nel procedimento tributario**

L'obiettivo di migliorare l'efficienza del procedimento tributario non deve però far dimenticare l'importanza del rispetto dei diritti fondamentali del contribuente, che rappresentano la condizione essenziale per l'esercizio del potere di attuazione del tributo nel rispetto delle regole dello Stato di diritto e dunque prevengono ogni forma di arbitrarietà da parte dell'amministrazione tributaria.

Nell'ottica della tesi sostenuta in questo elaborato, occorre affrontare tale problema nel contesto dell'impiego dell'analisi dei big data, sottolineando che una completa automazione del procedimento tributario, fondata sui dati provenienti dalla cashless society potrebbe sollevare problemi critici quanto al rispetto dei diritti fondamentali del contribuente.

Infatti, in uno Stato di diritto deve sempre essere possibile al contribuente attivare quegli strumenti di tutela, anche giudiziale, in grado di evitare che la sua sfera giuridica possa essere intaccata da misure tributarie ingiuste.

Dunque, il rispetto dei diritti fondamentali del contribuente nel procedimento tributario si impone anche nella cashless society e in presenza di analisi dei big data ancora di più di quanto non sarebbe necessario nel contesto attuale. Il contribuente deve quindi sempre poter sapere quali rilievi di violazione gli vengono contestati (ossia la motivazione),

ricevere la prova, avere pieno accesso alla documentazione in base alla quale l'amministrazione muove i suddetti rilievi, e poter difendere i propri diritti nel pieno rispetto del contraddittorio e in una condizione di parità delle armi.

Queste affermazioni richiamano l'applicazione del diritto al giusto processo nel rispetto non solo degli standards costituzionali stabiliti dall'art. 111 Cost., ma anche in linea con quella visione che si sta gradualmente affermando sulla base della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.<sup>74</sup>

Questa linea di interpretazione estende al procedimento tributario le garanzie procedurali previste in tema di giusto processo, almeno per quel che riguarda l'art. 6 CEDU e le corrispondenti norme della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.<sup>75</sup>

Peraltro, se è vero che in materia di procedimento tributario l'impiego dell'istituto dell'autotutela crea situazioni di diritto-dovere per l'amministrazione stessa di emanare atti privi di vizi e dunque pienamente in grado di riflettere un corretto esercizio dei poteri relativi al prelievo tributario, proprio l'autotutela esige che l'amministrazione renda accessibile al contribuente tutte le informazioni poste alla base della propria attività nei confronti di tale soggetto. In questo senso, non può esistere un corretto funzionamento dell'autotutela, se non si consente anche al contribuente di evidenziare eventuali anomalie. Se dunque l'amministrazione può usare i big data, gli algoritmi e le blockchains unitamente alle risultanze della cashless society per scoprire l'evasione fiscale, uno stato di diritto esige che il funzionamento di questi meccanismi possa essere in messo in discussione da chi possa dover subire le conseguenze di un erroneo funzionamento degli stessi. Molti ricordano infatti che nel passato il cattivo funzionamento degli strumenti automatici di ausilio al controllo tributario ha generato il fenomeno delle cd. cartelle pazze, ossia di richieste di pagamento di maggiore tributo in relazione ad evasioni in realtà mai commesse. In questo senso, se è necessario mantenere il rapporto tra amministrazione

---

<sup>74</sup> Sul punto cfr. Bilancia, F., et al., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e giustizia tributaria italiana*, Giappichelli, Torino, 2014; Kostner, A., *Osservazioni in tema di diritti fondamentali della persona in ambito fiscale e riflessi sul giudicato tributario*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 2012, 4, p. 929 ss.

<sup>75</sup> Cfr. CEDU, 23 novembre 2006, app. 73053/01, Jussila e, nella giurisprudenza tributaria della Corte di Giustizia Europea, CGUE, 18 dicembre 2008, causa C-349/07, Sopropé; CGUE, 16 maggio 2017, causa C-652/15, Berlioz Investment Fund; CGUE, 16 ottobre 2019, causa C-189/18, Glencore. Nello stesso senso, cfr. Kokott, J., Pistone, P., Miller, R., *Diritto internazionale pubblico e diritto tributario: i diritti dei contribuenti*, in *Diritto e Pratica Tributaria Internazionale*, 2/2020, p. 472.

e contribuente, senza trasformare il procedimento tributario in un'attività totalmente automatizzata, è altresì importante che il contribuente possa mettere in discussione che l'amministrazione eserciti i propri poteri nel rispetto di quanto stabilito dalla legge.

In linea con tali obiettivi, più forti sono gli strumenti di contrasto all'evasione fiscale, più forti devono essere i mezzi di tutela, anche in sede procedimentale e giudiziale. Questo esclude quindi alla radice la possibilità di una totale automazione del procedimento tributario. Pertanto, la tracciabilità delle operazioni poste in essere con gli strumenti della cashless society deve essere inquadrata come uno strumento di ausilio all'attività di controllo e accertativa da parte dell'amministrazione tributaria e non sostitutiva della stessa.

#### **1.4.7 La protezione dei dati nel procedimento tributario**

Quanto fin qui illustrato non implica però che l'esigenza di assicurare al contribuente una tutela effettiva dei suoi diritti possa impedire alla radice l'accesso dell'amministrazione tributaria ai dati sensibili relativi a tale soggetto. Infatti, il limite della tutela della protezione dei dati deve valere, come stabilito in ambito europeo, solo in relazione alla divulgazione pubblica degli stessi in mancanza di una apposita autorizzazione da parte dell'interessato.

Del resto, nel nostro ordinamento tributario l'amministrazione tributaria ha il potere di condurre indagini bancarie da almeno tre decenni in presenza di un'apposita autorizzazione giudiziale. Inoltre, i recentissimi orientamenti giurisprudenziali si sono addirittura spinti oltre, fino ad ammettere l'accesso dell'amministrazione ai dati bancari anche prima di un'autorizzazione giudiziale.<sup>76</sup>

Questa linea di interpretazione deve dunque trovare applicazione anche in relazione alla protezione dei dati del contribuente.

Infatti, il mero accesso ai dati sensibili del contribuente da parte dell'amministrazione finanziaria non implica la divulgazione degli stessi, di talché non sussiste *ictu oculi* un problema di violazione del Regolamento Generale Europeo di Protezione dei Dati nella

---

<sup>76</sup> Cass. 10 febbraio 2021, n. 3242, su cui v. il commento di Riccioni, V., "accertamento con indagini bancarie legittimo anche senza autorizzazione" in *Fiscoequo*, 28.04.2021 (consultato il 29 aprile 2021).

misura in cui le autorità tributarie accedano a tali dati. Ciò vale almeno nella misura in cui l'amministrazione tributaria predisponga un efficiente sistema di prevenzione della divulgazione non autorizzata degli stessi. Problemi sorgerebbero invece se i dati dei contribuenti fossero divulgati pubblicamente, come accade ad esempio nei casi di naming e shaming, di public country-by-country reporting, o quando si verificano fughe di notizie, anche per effetto della responsabilità di specifici funzionari.

Anche nell'ipotesi in cui il Garante italiano della privacy volesse perseguire livelli più elevati di protezione dei dati sensibili rispetto a quelli in vigore nell'Unione Europea, rimane comunque l'esigenza per l'amministrazione finanziaria di poter predisporre un efficace sistema di controllo volto ad attuare il prelievo tributario in conformità a quanto stabilito dalla Costituzione nell'interesse della collettività nazionale. In questo senso, si potrebbe verificare un conflitto tra interessi giuridici tutelati in sede costituzionale, che potrebbe rendere necessario un bilanciamento tra gli stessi. In tale contesto, nella misura in cui sia dimostrato che la disponibilità, da parte dell'amministrazione tributaria, di una maggiore documentazione (come appunto accade grazie alla tracciabilità delle operazioni relative a pagamenti con moneta elettronica) sia in grado di realizzare un contrasto più efficace dell'evasione fiscale, questo risultato potrebbe avere una particolare rilevanza ai fini della tutela dell'interesse erariale e dell'esigenza di consentire l'effettivo adempimento delle obbligazioni tributarie.

Occorre infine soffermarsi sulle problematiche a carattere transnazionale. Già in precedenza abbiamo avuto modo di sottolineare la particolare gravità delle frodi in materia di imposta sul valore aggiunto che si determinano in relazione all'applicazione del regime IVA intra-UE. In questa sede occorre aggiungere nella prospettiva dei controlli tributari che esistono efficaci strumenti di assistenza mutua tra amministrazioni tributarie in grado di garantire l'acquisizione di informazioni, nonché, all'interno dell'Unione Europea, anche di svolgere verifiche congiunte con i funzionari delle amministrazioni tributarie di altri Stati membri.

Esaminiamo brevemente alcuni profili relativi a tali strumenti, onde verificarne la rilevanza e applicazione nel contesto qui in esame. Lo scambio di informazioni a livello transnazionale si svolge - sia sulla base di convenzioni internazionali, sia sulla base del diritto europeo - secondo tre modalità, ossia scambio su richiesta, scambio automatico e

scambio spontaneo. Queste tre modalità consentono alle autorità tributarie rispettivamente di ottenere quelle informazioni che sulla base di una previa istruttoria siano state ritenute prevedibilmente rilevanti ai fini dell'attuazione del controllo tributario (scambio su richiesta), di accedere ai dati in possesso di un'altra amministrazione tributaria (scambio automatico) e, per quel che concerne il contrasto dell'evasione fiscale di ottenere, su iniziativa dell'amministrazione che detiene i dati, ogni informazione che possa essere verosimilmente rilevante al contrasto della stessa. Anche se l'amministrazione deve poter utilizzare questi dati per contrastare l'evasione fiscale senza che ciò possa privare il contribuente interessato del diritto all'esercizio della tutela dei propri diritti, proprio la gravità del fenomeno dell'evasione fiscale (e, a maggior ragione, anche della frode fiscale), deve poter consentire di introdurre eccezioni all'esercizio di tali diritti in tutti quei casi in cui la conoscibilità dei dati da parte del contribuente potrebbe concretamente compromettere l'azione accertativa da parte dell'amministrazione. Simili considerazioni valgono per le verifiche congiunte, attraverso cui l'amministrazione tributaria può sia ottenere ulteriori informazioni con una partecipazione ad attività di controllo svolte all'estero, sia prendere parte attiva nello svolgimento delle stesse secondo modalità non diverse da quelle che si potrebbero svolgere sul territorio nazionale. In sostanza, la possibilità di attivare tutti questi strumenti dimostra che allo stato attuale l'amministrazione tributaria può ulteriormente rafforzare quel patrimonio di dati e informazioni relative al contribuente, perché le stesse possano essere elaborate dalle blockchain e dalla intelligenza artificiale al fine di migliorare il funzionamento e l'efficacia dei controlli tributari.

## **1.5 GLI STRUMENTI PREMIALI**

Se l'approccio tradizionale all'evasione fiscale nell'ordinamento tributario italiano consiste nella previsione legislativa di sanzioni molto severe, generalmente di natura penale, la loro applicazione è però risultata spesso problematica, anche in ragione delle difficoltà nello svolgimento dei controlli tributari.

In sostanza, quindi, una volta scoperto, l'evasore è severamente punito, ma il reale problema nella prassi è scoprire i comportamenti evasivi. Questo ha dunque fortemente

condizionato la capacità di coprire il tax gap creato dalle violazioni poste in essere dai contribuenti.

Per questa ragione, il legislatore ha ritenuto necessario affiancare alla criminalizzazione dell'evasione fiscale anche un approccio complementare, che consiste nell'utilizzo di strumenti premiali per quei contribuenti che vogliono intraprendere una strada di collaborazione con il Fisco.

I modelli collaborativi sono volti alla prevenzione dell'evasione fiscale o agiscono in un momento successivo a quello in cui tale fenomeno si è verificato.

Tra i primi possiamo ricordare i vari modelli di cd. cooperative compliance,<sup>77</sup> con cui il contribuente apre alle autorità tributarie le proprie porte, onde consentire loro di effettuare un controllo in tempo reale. Questa metodologia di prevenzione dell'evasione fiscale, introdotta anche in Italia con il nome di adempimento collaborativo,<sup>78</sup> è spesso utilizzata su base volontaria con le grandi imprese e si è diffusa notevolmente nel corso degli ultimi anni,<sup>79</sup> visto che realizza un vantaggio duplice: per le imprese assicura maggiore certezza del diritto, riducendo l'esposizione e la frequenza dei controlli sostanziali, e per l'amministrazione tributaria consente di verificare situazioni in cui il rischio di evasione è maggiore. E' possibile ritenere che un approccio innovativo all'evasione fiscale possa ulteriormente utilizzare questa dinamica, specialmente nella misura in cui si renda disponibile una maggiore documentazione relativa al comportamento dei contribuenti. Su tale punto si ritornerà nel prosieguo di questa tesi, una volta esaminati i vantaggi per il procedimento tributario e la lotta all'evasione fiscale che possono derivare dall'impiego dell'intelligenza artificiale e delle blockchains, anche grazie ai pagamenti in moneta elettronica e alla tracciabilità del comportamento dei contribuenti che essi rendono possibile.

---

<sup>77</sup> Su tali aspetti cfr. Majdanska, A., *An Analysis of Co-operative Compliance Programmes*, in (58) *Doctoral Series*, IBFD Publications, Amsterdam, 2021.

<sup>78</sup> L'introduzione dell'adempimento collaborativo nell'ordinamento tributario italiano è avvenuta con il d. lgs. 5 agosto 2015, n. 128.

<sup>79</sup> Ciò è probabilmente dipeso dagli studi e dalle ricerche effettuate in seno all'OCSE, su cui v. OECD, *Co-operative Compliance – A Framework: From Enhanced Relationship to Co-Operative Compliance*, OECD, Parigi, 2013; OECD, *Co-Operative Tax Compliance: Building Better Tax Control Frameworks*, OECD, Parigi, 2016.

Tra i secondi, si sono progressivamente moltiplicati gli strumenti volti a consentire una riduzione delle sanzioni applicabili a quei contribuenti che intraprendono volontariamente la regolarizzazione delle proprie infrazioni. Questo tipo di meccanismi si è concretizzato sia sul versante del procedimento tributario, sia su quello dell'adozione di sanatorie fiscali di vario tipo.

Per quanto riguarda il procedimento tributario un chiaro esempio di strumento premiale è rappresentato dal cd. ravvedimento operoso<sup>80</sup>, in base al quale il contribuente che dichiara, ancorché tardivamente la materia imponible, ottiene il beneficio di una riduzione delle sanzioni che sarebbero altrimenti applicabili nell'ipotesi in cui l'evasione fosse stata accertata dall'amministrazione tributaria. Peraltro, questo strumento è stato gradualmente ampliato fino ad ammetterne l'utilizzo anche in un momento successivo all'inizio dei controlli sostanziali, quando cioè l'amministrazione tributaria o la Guardia di finanza avrebbero potuto già scoprire fatti dai quali emergeva l'evasione fiscale.<sup>81</sup>

Le sanatorie in materia tributaria rappresentano forse una costante della storia del diritto tributario, in quanto si sono succeduti, specialmente a partire dagli anni '80 del secolo scorso, una serie di condoni, ossia di provvedimenti con cui il legislatore ha fortemente ridotto le sanzioni, fino in alcuni casi anche quasi ad annullarle, per quei contribuenti che intendessero regolarizzare le proprie infrazioni con il pagamento del tributo.

Un tipo particolare di condono è quello che si realizza per effetto di un'imposizione sostitutiva sulle attività finanziarie e patrimoniali estere detenute all'estero in violazione delle norme sul monitoraggio fiscale. Nel 2001 ciò si è concretamente realizzato con il cd. scudo fiscale,<sup>82</sup> che ha consentito di regolarizzare le predette attività, conseguendo effetti premiali, fra cui l'estinzione delle sanzioni amministrative e penali correlate alle violazioni in tema di monitoraggio, l'esclusione dalla punibilità penale per taluni reati connessi e la preclusione dell'accertamento nei confronti del dichiarante e dei suoi coobbligati solidali relativo alle somme oggetto di rimpatrio.

---

<sup>80</sup> Art. 13, D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472. Su tali aspetti cfr. amplius Gambogi, G., I nuovi reati tributari, p. 711 ss.

<sup>81</sup> Si veda al riguardo l'art. 13, comma 1, D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472.

<sup>82</sup> Cfr. D. L. 350/2001. La misura è stata poi proposta nuovamente, ancorché secondo diverse modalità, anche nel 2003 e nel 2009. Su tali aspetti v. Di Pasquale, I., Lo 'scudo' fiscale: problemi interpretativi e riflessioni sulla natura giuridica dell'istituto, in Riv. Trim. Dir. Trib., 2012/4, p. 889 e ss.

A partire dal 2015 si è poi sviluppata una nuova forma di condono, sempre operante nel contesto della illecita detenzione all'estero di investimenti e attività di natura finanziaria. Tra il 2015 e il 2020 più leggi hanno reso applicabile questa forma di condono, anche noto come voluntary disclosure,<sup>83</sup> con cui è stato possibile sanare secondo diverse modalità le omesse dichiarazioni ai fini delle imposte dirette e indirette, normalmente rimpatriando i capitali detenuti all'estero. Questo tipo di misure premiali si inserisce nel quadro di quegli interventi raccomandati dall'OCSE<sup>84</sup> nel contesto del rafforzamento della trasparenza fiscale a livello globale e del superamento dei regimi di segreto bancario,<sup>85</sup> che si è realizzata insieme all'introduzione di misure ampie di scambio automatico di informazioni.<sup>86</sup> Questo tipo di condono ha determinato anche ripercussioni sul versante di alcuni reati, quale quello di autoriciclaggio, di cui all'art. 648 ter.1 del Codice penale, diminuendo le pene reclusive altrimenti applicabili.

Queste misure premiali sono accomunate da un elemento, rappresentato dal fatto che il legislatore transige sulla punibilità del comportamento, o quantomeno riduce fortemente le sanzioni applicabili, a condizione che il contribuente si autodenunci. Certamente questa situazione denota l'incapacità del sistema tributario di contrastare efficacemente

---

<sup>83</sup> La prima voluntary disclosure è stata disposta con L. 15 dicembre 2014, n. 186, per sanare le violazioni commesse sino al 30 settembre 2014. Sulle differenze rispetto allo scudo fiscale, cfr. Sopranzetti, D., Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure, Milano, Giuffrè, 2015, p. 194 ss.

Dopo alcune modifiche apportate tra 2015 e 2016, con il successivo articolo 7 del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193 è stata avviata la cd. voluntary disclosure bis, che ha esteso il suo ambito di azione alle violazioni commesse tra il 24 ottobre 2016 e il 31 luglio 2017.

<sup>84</sup> Secondo l'OCSE (OECD, Offshore voluntary disclosure. Comparative analysis, guidance and policy advice, OECD, Parigi, 2010, p. 11) i programmi di voluntary disclosure offrono l'opportunità di realizzare un massiccio rimpatrio di capitali dai paradisi fiscali nel momento in cui la diffusione della trasparenza fiscale rafforza lo scambio di informazioni a livello internazionale e quindi la possibilità che gli evasori siano scoperti. In questo senso, si nota come l'OCSE incoraggi gli Stati all'adozione dello strumento della voluntary disclosure, sottolineando l'impossibilità di una lotta efficace rispetto ai capitali detenuti nei paradisi fiscali e la grande efficacia di misure che producono gettito tributario altrimenti difficilmente incassabile.

<sup>85</sup> Una tappa fondamentale nel superamento del segreto bancario in materia tributaria a livello mondiale è rappresentata dal notevole ampliamento dell'ambito di applicazione e del numero di Stati contraenti della convenzione multilaterale di assistenza in materia tributaria, inizialmente firmata in seno al Consiglio di Europa nel 1982. Come indicato dall'OCSE, sono ora ben 141 gli Stati e territori contraenti di questa convenzione. Cfr. <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm#:~:text=The%20Convention%20on%20Mutual%20Administrative,amended%20by%20Protocol%20in%202010.&text=It%20provides%20for%20all%20possible,assessment%20and%20collection%20of%20taxes>. (consultato il 7 maggio 2021).

<sup>86</sup> Su tali problematiche, con particolare riferimento allo scambio di informazioni e alle problematiche relative alla protezione dei diritti del contribuente, cfr. Scarano, L., La tracciatura delle disponibilità nei conti offshore : evoluzione e prospettive future dello scambio automatico di informazioni tra autorità fiscali, Milano: Wolters Kluwer, 2021, p. 131 ss.

l'evasione fiscale, anche se potrebbe affermarsi che alcune tra queste misure potrebbero trarre la loro giustificazione in base all'esigenza di ridurre il contenzioso tra contribuente e amministrazione tributaria, consentendo una più rapida riscossione di entrate tributarie dovute. Quest'ultima circostanza dimostra però anche uno dei limiti principali dell'approccio tradizionale al contrasto dell'evasione fiscale: il legislatore ha sempre fatto interventi dettati dalla pressante esigenza di coprire il tax gap e di recuperare il gettito tributario perduto per effetto dell'evasione fiscale. Questo potrebbe aver determinato l'eccessiva frequenza di misure di condono, che a loro volta potrebbero aver ridotto l'efficacia delle reazioni all'evasione fiscale: infatti, il contribuente italiano potrebbe essere indotto a pensare che in ogni caso ci sarà comunque a breve una nuova opportunità per regolarizzare le proprie infrazioni tributarie quando il prossimo condono sarà emanato.

Anche se la storia italiana recente ha abusato dello strumento dei condoni per esigenze di gettito, non bisogna dimenticare che l'approccio tradizionale, nemmeno con le misure complementari di natura premiale non è di per sé idoneo a realizzare un efficace contrasto all'evasione fiscale.

Infatti, da un punto di vista strutturale, è chiaro che non si potranno mai sottoporre a controllo sostanziale tutti i contribuenti e che quindi è comunque necessario un intervento strutturale che per un verso effettui una selezione qualitativa tra i contribuenti in ragione dell'esistenza di un rischio maggiore o minore di evasione fiscale, e per altro verso, acquisisca prove sufficienti all'esercizio di un'azione accertativa con forti probabilità di successo.

Queste due condizioni rappresentano i pilastri per la ricerca di una nuova filosofia di contrasto all'evasione fiscale, che gli strumenti informatici e l'impiego dell'intelligenza artificiale rendono ora possibile. In quest'ottica è dunque di fondamentale importanza effettuare un'analisi relativa alla potenzialità dell'impiego di questi strumenti innovativi di contrasto all'evasione fiscale, che siano in grado di rafforzare il funzionamento di quelli esistenti e di aprire nuove strade per un più efficace recupero dell'imposta evasa.

Il funzionamento di un nuovo approccio all'evasione fiscale va dunque concepito sulla base di un completamento dell'azione posta in essere in sede di controllo sostanziale e impiego delle sanzioni penali con la disponibilità di dati e risultanze probatorie che

l'intelligenza artificiale può elaborare e mettere a disposizione delle autorità tributarie. Di tali aspetti ci occuperemo nel prosieguo della presente tesi.

## **CAPITOLO II – I NUOVI STRUMENTI DI CONTRASTO ALL’EVASIONE FISCALE: IL CASHBACK E LA LOTTERIA DEGLI SCONTRINI**

### **2.1 L’INTRODUZIONE DI MECCANISMI PREMIALI PER L’UTILIZZO DELLA MONETA ELETTRONICA: PROSPETTIVE DI POLITICA FISCALE ED EXTRAFISCALE**

Già nel precedente capitolo si è avuto modo di delineare l’approccio misto che il legislatore italiano ha adottato per contrastare l’evasione fiscale. Tale approccio combina misure di natura sanzionatoria e procedimentale con misure complementari, che creano meccanismi premiali per invogliare quei contribuenti che avevano commesso evasione fiscale a ritornare sui loro passi e a collaborare per l’attuazione del prelievo tributario in conformità a quanto stabilito dalla legge.

Lo stabile impiego di questi meccanismi premiali dimostra per un verso la rilevanza del loro impiego da un punto di vista di politica tributaria e di contrasto all’evasione fiscale, e, per altro verso, la loro compatibilità con il quadro costituzionale, nei limiti delle precise condizioni stabilite dalla legge. In tale contesto, può quindi affermarsi che l’esigenza di contrastare l’evasione fiscale in modo efficace può spingersi sino al punto da giustificare la riduzione delle sanzioni in relazione ai contribuenti che dimostrino la volontà di collaborare. La giustificazione di queste misure premiali va dunque ben al di là di quelle forme di sanatoria fiscale a carattere eccezionale (ancorché troppo ricorrenti!) con cui il sistema tributario dimostra la propria incapacità di fronteggiare adeguatamente l’evasione fiscale con le sole sanzioni penali e sul versante dei controlli tributari.

Queste considerazioni preliminari servono a inquadrare sia l’utilità delle misure premiali nell’ottica della politica legislativa, sia la loro compatibilità con il quadro costituzionale. Da quest’ultimo punto di vista, è giunto il momento di menzionare anche le cd. misure deflattive del contenzioso, con cui l’amministrazione tributaria ha facoltà di addivenire a una visione concordata dei fatti in base ai quali essa è tenuta ad applicare il tributo a una determinata situazione. L’esempio dell’accertamento con adesione - fortemente utilizzato nella prassi e studiato in modo approfondito dalla dottrina tributaria - dimostra che il fine di evitare un contenzioso tributario e di accelerare il pagamento del tributo giustificano

una ridotta applicazione delle sanzioni.<sup>87</sup> Diversamente dagli strumenti in precedenza prospettati, questo tipo di misure agisce all'interno del procedimento tributario in modo da evitare la lite, insomma opera *ex ante*, consentendo al contribuente anche di addurre elementi probatori in grado di convincere l'amministrazione tributaria ad accettare una diversa visione dei fatti rispetto a quella da essa prospettata nell'accertamento tributario. La conseguenza è che tale misura può quindi indirettamente incidere anche sul tributo che l'amministrazione potrebbe avere accertato a seguito dei propri controlli.

Prima dell'introduzione del cashback e della lotteria degli scontrini, che costituiscono l'oggetto principale di quest'elaborato, nessuna delle misure antievasione fiscale o di sostegno al corretto adempimento dell'obbligazione tributaria fin qui prospettate si era però mai spinta fino al punto da creare una situazione di contrasto di interessi tra contribuenti.

Invero, per alcuni decenni l'ordinamento tributario ha reso obbligatorio il rilascio degli scontrini fiscali,<sup>88</sup> ritenendo di poter così incidere lottare più efficacemente contro l'evasione fiscale nei rapporti B2C. Obbligando i contribuenti a richiedere lo scontrino e sanzionandoli insieme all'operatore economico nel caso di mancata emissione, si era così pensato di indurre quest'ultimo a documentare le proprie vendite, così da non poterne poi negare l'esistenza in sede dichiarativa e di attuazione dei vari tributi.

In realtà, però, nonostante i numerosi controlli operati dalla Guardia di Finanza, le campagne di dissuasione pubblica svolte attraverso i principali mass media e l'applicazione di sanzioni al consumatore privo di scontrino, questa misura non ha avuto una particolare efficacia. Pertanto, essa è stata sostituita, a far data dal 1° gennaio 2020, dal cd. scontrino elettronico nel quadro di una significativa risistemazione del controllo elettronico da parte dell'amministrazione tributaria alle attività poste in essere dagli operatori economici e su cui si ritornerà nel prosieguo di questo capitolo.<sup>89</sup>

L'obbligo di emissione dello scontrino riflette, sia pure in modo alquanto attenuato, una logica di coinvolgimento attivo del contribuente nella lotta all'evasione fiscale. Questa

---

<sup>87</sup> Sull'accertamento con adesione v. amplius E. Marelli, *L'accertamento con adesione*, Giappichelli, Torino, 2000.

<sup>88</sup> L'obbligo di emissione di scontrino fiscale è stato previsto per il commercio al dettaglio nel lontano 1983 con la l. 26 gennaio 1983, n. 18.

<sup>89</sup> Cfr. para. 2.6.

logica in fondo non è diversa da quella che caratterizza l'attuazione del prelievo tributario alla fonte con il meccanismo della cd. sostituzione tributaria. Applicando le ritenute in capo al sostituto, un soggetto diverso da quello che percepisce il reddito, si previene l'evasione fiscale in quanto tale soggetto non ha interesse a evadere e quindi, indirettamente può svolgere un ruolo attivo affinché il prelievo tributario si attui in conformità alla manifestazione di capacità contributiva posta in essere dal soggetto passivo dell'obbligazione tributaria principale.

A questi tipi di misure si possono poi affiancare anche quelle, fondate sulla creazione del cosiddetto contrasto di interessi in funzione antievasione. Il contrasto di interessi implica in sostanza che l'interesse di un contribuente a documentare una fattispecie imponibile può consentire di prevenire l'evasione fiscale compiuta da un altro contribuente.

Prima di esaminare le riflessioni degli studiosi di scienza delle finanze che hanno verificato l'efficacia del contrasto di interessi in funzione antievasione e le ripercussioni sulle scelte legislative, è però opportuno ricordare che le logiche del contrasto di interessi reggono il sistema di imposizione plurifase sul valore aggiunto e consentono allo stesso di funzionare con un ridotto grado di evasione. Infatti, l'operatore economico che acquista beni e servizi sostenendo il carico dell'imposta sul valore aggiunto relativo alle suddette operazioni avrà anche convenienza a vendere i propri beni e servizi con l'applicazione di tale imposta. In questo modo, infatti, tale soggetto potrà rivalersi sull'acquirente in relazione all'imposta che ha precedentemente versato sui propri acquisti. Questo non impedisce a tale soggetto di effettuare comunque vendite parzialmente o totalmente in nero, così magari da evitare di versare il valore aggiunto sulle cessioni e prestazioni effettuate. Tuttavia, anche se così facesse, egli dovrebbe fare in modo di traslare sul proprio cessionario o committente il carico dell'imposta che ha gravato i propri acquisti.

Peraltro, proprio dove nell'imposta sul valore aggiunto manca il contrasto di interessi si genera il maggiore potenziale di evasione fiscale. Basti pensare all'esempio delle operazioni esenti IVA. In tale contesto, l'interruzione del contrasto di interessi genera un potenziale di evasione relativo alle imposte sui redditi,<sup>90</sup> in quanto, soprattutto nel caso

---

<sup>90</sup> Infatti, non vi è evasione IVA, in quanto l'esenzione stessa comporta il mancato prelievo di questa imposta sul valore aggiunto derivante dalle vendite effettuate dal cedente di tali beni e prestatore di tali servizi.

delle operazioni B2C esenti, il cedente o prestatore, non fatturando, potrà incassare il corrispettivo senza lasciarne traccia nei propri registri IVA. Così facendo, tale soggetto può preconstituirsì le basi per poi non dichiarare il corrispettivo stesso come reddito ai fini IRPEF.

Del resto, nella prassi non sono dunque infrequenti quelle situazioni in cui l'operatore economico B2C chiede al consumatore finale se ha bisogno di una fattura, mancando la quale manifesta la propria disponibilità a concedere "uno sconto" rispetto al corrispettivo inizialmente richiesto.

Anche se, da un punto di vista formale, questi ultimi casi determinano una riduzione del corrispettivo, la condizione illecita da cui scaturisce quest'ultima, provoca un effetto di evasione fiscale in cui al tradizionale contrasto di interessi si sostituisce un allineamento degli stessi a scapito dell'interesse erariale. Specialmente, nella misura in cui il pagamento del corrispettivo è effettuato in contanti, diventa poi difficile scoprire l'evasione fiscale perpetrata dall'operatore economico in questione. Con questa affermazione non si vuole negare che la non congruità dei ricavi dichiarati potrebbe consentire una situazione di anomalia tale da poter risaltare ai meccanismi selettivi in fase di procedimento. Si vuole invece porre le basi per sottolineare che, tracciando il pagamento effettuato dal consumatore finale, la situazione potrebbe cambiare. Infatti, in tali situazioni l'operatore economico dovrebbe comunque riconciliare i propri incassi con le risultanze del proprio conto bancario su cui il suddetto pagamento è stato effettuato. Su tali punti però ritorneremo in seguito, giacché essi attengono agli aspetti centrali dei meccanismi di controllo diffuso posti in essere con le due misure oggetto di questo elaborato, ossia il cashback e la lotteria degli scontrini.

Facciamo invece un altro esempio in cui manca la contrapposizione di interessi nell'IVA. Questo esempio riguarda il fenomeno delle frodi carosello, su cui ci si è in realtà già soffermati nel capitolo primo. In questo caso, l'IVA sulle vendite intra-UE e quella sugli acquisti delle stesse in un altro Stato membro sono svincolate da un meccanismo di pagamento del tributo. Ciò avviene per garantire l'immediato diritto di detrazione in uno Stato membro diverso da quello del cedente operatore economico senza richiedere il corrispondente immediato pagamento dell'imposta in questione. Il problema è però che tale contesto crea terreno fertile perché lo schema fraudolento possa determinare un

doppio svantaggio per l'erario. Come si è già detto in precedenza, questo consiste nell'applicazione della detrazione da parte di un soggetto e nel mancato versamento dell'imposta da parte di un altro soggetto.

Sulla base di questi esempi si ritiene che il contrasto di interessi possa svolgere, se adeguatamente utilizzato, un ruolo molto importante nella prevenzione dell'evasione fiscale, in grado dunque di aggiungere una importante dimensione rispetto a quella che finora ha costituito l'asse portante dell'intervento legislativo e delle misure premiali ad esso complementari.

Se applichiamo concretamente questa affermazione al contesto delle operazioni B2C, può affermarsi quindi che quando un contribuente ha interesse a far valere un proprio diritto e dallo stesso consegue un proprio vantaggio, il contrasto di interessi rispetto a quello proprio dell'operatore economico B2C è in grado di produrre effetti interessanti di prevenzione del fenomeno dell'evasione. Infatti, esso tramuta il contribuente consumatore finale in una pedina per l'attuazione del controllo da parte dell'amministrazione tributaria, fornendo a quest'ultima elementi fattuali che poi dovrebbero poter facilitarne i compiti di contrasto all'evasione fiscale, anche in sede di procedimento tributario. Ciò è appunto quanto accade con le misure del cashback e della lotteria degli scontrini, sui cui aspetti tecnici ci soffermerà nella parte centrale di questo capitolo.<sup>91</sup>

Prima di fare ciò vediamo però gli studi effettuati nell'ottica della scienza delle finanze sul contrasto di interessi in funzione antievasione. Pur non volendo eccessivamente semplificare la portata di questi studi, un dato sembra emergere in modo pressoché costante: se per ottenere l'emersione dell'economia informale si consente in modo ampio la deduzione in capo al soggetto pagatore, quello che si tassa in capo al primo, lo si finisce per perdere dal gettito che l'erario altrimenti ricaverebbe dal secondo.<sup>92</sup> In quest'ottica, si potrebbe quindi drasticamente ridimensionare la portata effettiva del contrasto di

---

<sup>91</sup> Cfr. para. 2.2 e 2.3.

<sup>92</sup> Si veda Guerra, M.C., Zanardi, A., Ma il contrasto degli interessi non è la soluzione, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 25.5.2014, <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina2452.html> (consultato l'11 maggio 2021); Guerra, M.C., Zanardi, A., Come funzione (o non funziona) il contrasto di interessi, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 20.11.2006, <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina2453.html> (consultato l'11 maggio 2021).

interessi in funzione antievasione, considerato il limitato impatto in termini di riduzione del tax gap.

Tuttavia, questo elemento non deve rappresentare un elemento di scetticismo generalizzato nei confronti del meccanismo del contrasto di interessi, ma solo un modo per dimostrare che esso non sempre rappresenta una valida soluzione a tali problemi.<sup>93</sup> In questo modo, ciò che importa è che l'impatto effettivo sull'evasione recuperata non sia superiore al costo delle misure stesse. Pertanto, se ci si propone di recuperare gettito dall'evasione IVA nelle operazioni B2C e si consente una parziale restituzione di tale imposta al consumatore finale, in presenza di meccanismi che assicurano il pieno tracciamento del corrispettivo dovuto, il saldo netto di questo intervento è comunque positivo. Questo è proprio quanto sembra emergere dall'esperienza del cashback nel continente latinoamericano, su cui ci si soffermerà in chiave di diritto comparato nel prosieguo di questo elaborato, onde rafforzare da un punto di vista empirico la validità della tesi, favorevole all'impiego dei pagamenti in moneta elettronica in un contesto di contrasto di interessi, che qui si intende sostenere.

Per formulare tale tesi con maggiore precisione è ora necessario verificare il dato normativo relativo all'introduzione del cashback e della lotteria degli scontrini nell'ordinamento tributario italiano.

## **2.2 IL CASHBACK**

### **2.2.1 Aspetti generali**

Il termine *cashback* è usato nel linguaggio comune per indicare quella restituzione di una parte del corrispettivo pagato. In questo senso, il termine inglese, pur non essendo utilizzato ufficialmente nella normativa che lo ha introdotto all'interno dell'ordinamento tributario italiano,<sup>94</sup> indica in modo molto efficace l'essenza di questo tipo di misura, che,

---

<sup>93</sup> In questo senso, nonostante lo scetticismo in precedenza manifestato sul contrasto di interessi in chiave antievasione, la Corte dei Conti afferma che dal cashback e la lotteria degli scontrini “è ragionevole attendersi una progressiva emersione di base imponibile con conseguenti benefici effetti sulla tax compliance dei contribuenti italiani” (cfr. Corte dei Conti, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020, p. 12).

<sup>94</sup> Il cashback è stato introdotto nell'ordinamento tributario italiano dall'art. 1, commi 288 a 290 della l. 27 dicembre 2019, n. 160. Questa misura è entrata in vigore il 28 novembre 2020, ossia successivamente all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione (d.m. 24 novembre 2020, n. 156), e resterà in vigore nell'ordinamento italiano, salvo successiva estensione, almeno fino al 30 giugno 2022.

come si vedrà nell'ottica comparata nel capitolo 3, è ormai utilizzato in molti Paesi del mondo. L'essenza di questa misura non è necessariamente legata al diritto tributario. Infatti, i gestori di alcune carte di credito da tempo utilizzano questa misura per creare degli incentivi affinché i titolari delle suddette carte le utilizzino maggiormente. In questo modo, i maggiori volumi dei pagamenti effettuati con le carte indirettamente si tramutano in maggiori utili che i gestori derivano dalle commissioni loro spettanti.<sup>95</sup> Il fatto stesso che le logiche di mercato e i modelli di business si servano di queste dinamiche dimostra a mio giudizio la capacità del cashback di utilizzare il soggetto pagatore come efficace strumento per conseguire un effettivo vantaggio in chiave indiretta. In linea di principio, nulla osta a che il meccanismo del cashback sia utilizzato anche con la restituzione di importi pagati in denaro contante, anche se, ai fini qui in esame, non ha particolare rilievo approfondire tali aspetti, visti gli obiettivi di contrasto all'evasione fiscale che con questa tesi ci si propone di studiare.

### **2.2.2 Ratio e natura**

Trasponendo il cashback nel contesto del diritto tributario, che potremmo definire in modo più puntuale anche con l'espressione *cashback di stato*, è importante anzitutto ricostruirne la ratio, ossia gli aspetti finalistici, come rinvenibili nella normativa che lo regola, nonché la natura e le caratteristiche strutturali, che ne qualificano l'inserimento nel procedimento tributario come fattispecie affine al rimborso.

Guardando la formulazione letterale del comma 288, si legge un riferimento alla finalità di "incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici", ma non si trova alcuna menzione dell'obiettivo di contrastare l'evasione fiscale. Pertanto, occorre chiedersi se quest'ultimo sia realmente riconducibile tra gli obiettivi perseguiti dal legislatore con la sua introduzione. In quest'ottica, la risposta può essere colta proprio riflettendo sulle possibili ragioni della finalità dell'incentivo di strumento di pagamento elettronici. Teoricamente, i minori costi di gestione dei pagamenti elettronici potrebbero rappresentare una giustificazione di un incentivo. Anche senza fare un apposito studio di natura econometrica, sembra però difficile credere che sia questa la principale ratio di questa misura. A meno di non voler ritenere che si voglia concedere un incentivo alle

---

<sup>95</sup> Ad esempio, in Italia, questo tipo di misura è da molti anni utilizzato dalla carta di credito "American Express".

imprese che gestiscono questi strumenti (cosa che determinerebbe un aiuto di Stato difficilmente giustificabile in base all'art. 107 TFUE), oppure che il legislatore possa aver ritenuto utile accelerare i pagamenti con l'impiego della moneta elettronica, o magari di ridurre in questo modo il denaro contante in circolazione, è necessario ritenere che la principale spiegazione del cashback sia quella di collegare il generoso rimborso al perseguimento della finalità che l'impiego dei pagamenti elettronici rende possibile, ossia al contrasto all'evasione fiscale.

Per comprendere pienamente tale affermazione, è necessario ricordare quegli aspetti che abbiamo già in precedenza menzionato in questo elaborato,<sup>96</sup> ossia che i pagamenti elettronici consentono di tracciare le operazioni effettuate e rendono quindi maggiormente difficile l'occultamento dell'evasione fiscale. Del resto, se si guarda con maggiore attenzione dal contesto in cui questa misura opera, possono ricavarsi ulteriori elementi che confermano questa come la sola finalità del cashback di stato. Infatti, la misura trova applicazione soltanto per quei pagamenti che siano effettuati da persone fisiche al di fuori dell'esercizio di attività di imprese, arti e professioni, ossia da coloro che, non essendo obbligati alla tenuta delle scritture contabili, potrebbero contribuire a creare il contesto in cui gli operatori economici, in relazione alle proprie operazioni B2C, riescono più facilmente a evadere il tributo. Inoltre, quando il comma 290 delinea lo stanziamento finanziario necessario alla copertura di questa misura, include un riferimento a "eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione della base imponibile conseguente all'applicazione della predetta misura". Questi elementi sono a mio giudizio sufficienti per dimostrare l'obiettivo principale che il legislatore si è prefisso di conseguire con questa misura, ossia il contrasto all'evasione fiscale.

La finalità antievasione dell'intervento legislativo in questione può dunque qualificare questa come una misura strutturale. Pertanto, è proprio in tale ottica che questa misura va inquadrata anche al momento di verificare la compatibilità della scelta legislativa con il quadro costituzionale ed europeo di riferimento. Su tali aspetti si ritornerà comunque nel

---

<sup>96</sup> Cfr. para. 2.1.

prosieguo di questa trattazione<sup>97</sup> analizzando tali profili in congiunto con quelli relativi all'altra misura oggetto di questo elaborato, ossia la lotteria degli scontrini.<sup>98</sup>

Veniamo adesso a trattare l'impatto di questa misura sul procedimento tributario. In linea di principio, lo stesso comma 288 utilizza l'espressione "diritto a un rimborso in denaro", subordinando all'emanazione di normativa secondaria (nella forma del decreto ministeriale e nei limiti dello stanziamento operato ai sensi del successivo comma 290) la disciplina con cui lo stesso si attua. Il successivo comma 289 fissa poi dei criteri affinché la normativa secondaria possa concretamente regolare l'attuazione del suddetto rimborso. Tra tali criteri, appare opportuno sottolineare in particolare il riferimento alle "forme di adesione volontaria" e al fatto che i criteri di attribuzione del rimborso tengano conto "dei volumi e della frequenza degli acquisti". In tale contesto, ci si deve chiedere se il rimborso di cui parla il comma 288 è in sostanza un rimborso tributario o una forma di rimborso che non riguarda il procedimento tributario, ma che scaturisce come fatto correlato allo stesso. La dottrina tributaria italiana non si è ancora pronunciata su tali aspetti, di talché sarebbe troppo ambizioso per questo tipo di elaborato farlo. Tuttavia, si può almeno provare a fare alcune considerazioni basate sugli obiettivi e le caratteristiche del rimborso tributario e di alcune misure che riguardano le restituzioni effettuate al contribuente in relazione al procedimento tributario. In linea di principio, il rimborso tributario riguarda anzitutto quelle situazioni in cui si verifica una restituzione di un tributo indebitamente pagato o comunque non più dovuto. Questo è ad esempio il caso dei rimborsi effettuati d'ufficio a seguito dei controlli cartolari, ovvero di quelli operanti ex tunc a seguito di una sentenza che pronuncia l'incompatibilità di un tributo con la Costituzione o l'ordinamento eurounitario. Vi sono poi i cosiddetti rimborsi non da indebito, che attengono a restituzioni del tributo al soggetto che lo ha concretamente versato. Questo è ad esempio il caso che si verifica di frequenza nell'IVA con il meccanismo della rivalsa. Da questa osservazione delle fattispecie di rimborso e sommariamente ricostruzione degli ambiti entro cui lo stesso opera, emerge l'elemento comune relativo al fatto che il tributo o una parte dello stesso viene restituita al contribuente od operatore economico che lo aveva pagato.

---

<sup>97</sup> Cfr. para. 2.4 e 2.5.

<sup>98</sup> Cfr. para. 2.3.

Orbene, anche nel caso del cashback tributario il contribuente riceve una parte della somma che aveva pagato e questa somma presuppone l'effettuazione di una operazione rilevante ai fini IVA e il pagamento della stessa con moneta elettronica. Tuttavia, al di fuori di tali elementi, non è dato riscontrare alcun elemento in base al quale sia possibile affermare che si restituisce al soggetto pagatore una parte del tributo. Con questo non si vuole affermare che il cashback tributario non è mai in sostanza un rimborso tributario, ma solo che nell'esperienza tributaria italiana esso è un rimborso, ma non del tributo. Vedremo invece nel capitolo terzo che, nelle esperienze di altri Paesi, il cashback tributario è in sostanza un rimborso tributario, operante in relazione all'imposta sul valore aggiunto.

Del resto, la stessa formulazione usata dalla normativa italiana lo qualifica come "rimborso in denaro". Pertanto, lo Stato non restituisce una parte del tributo, ma una parte del corrispettivo a fronte della certezza che il pagamento dello stesso con moneta elettronica consentirà allo Stato stesso di fronteggiare con maggiore efficacia i tipi di evasione fiscale che sono stati in precedenza descritti. Se guardiamo all'IVA, quindi, il fatto che non sia un rimborso tributario consentirà quindi l'applicazione del cashback anche in relazione a operazioni in cui non è dovuta quell'imposta, come nel caso delle operazioni esenti. Infatti, anche in questo caso il cashback consentirà allo Stato di servirsi della tracciatura dei pagamenti relativi alle suddette operazioni al fine di contrastare l'evasione delle imposte sui redditi con maggiore efficacia.

Occorre a questo punto chiedersi se il rimborso in denaro attuato dal cashback di stato possa presentare una natura reddituale. La risposta a tale questione va fornita, tenuto conto del contesto in cui essa opera, oltre che dell'interpretazione di recente fornita dall'amministrazione tributaria a un interpello.<sup>99</sup> Il cashback di stato opera in sostanza una retrocessione al contribuente di una parte del corrispettivo che questi aveva pagato. In quanto tale, esso rappresenta quindi una reintegrazione del patrimonio che tale soggetto aveva in precedenza deciso di destinare al consumo. Mancando la caratteristica di incremento patrimoniale, è dunque verosimile che il suddetto rimborso differisca da quelli

---

<sup>99</sup> Cfr. Agenzia delle Entrate, Divisione Centrale persone fisiche, lavoratori autonomi ed enti non commerciali, risposta n. 338/2021 del 12 maggio 2021, in [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/0/Risposta\\_338\\_12.05.2021.pdf/37afcc06-0ed0-9e4d-f05d-6be6f2df8adc](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/0/Risposta_338_12.05.2021.pdf/37afcc06-0ed0-9e4d-f05d-6be6f2df8adc) (consultato 15 maggio 2021).

che invece integrano gli estremi di reddito imponibile ai fini IRPEF. Questo è ben colto dall’Agenzia delle Entrate, che afferma l’inesistenza dell’obbligo di applicare una ritenuta sugli importi retrocessi al contribuente.<sup>100</sup> Peraltro, la stessa Agenzia afferma invece l’imponibilità degli importi derivanti dalle varie forme di cashback che vengono utilizzate dai gestori delle varie forme di pagamenti elettronici in relazione ad alcune particolari forme di cashback denominate “Porta un amico”. Pur senza fornire una motivazione particolareggiata a sostegno di tale conclusione, l’Agenzia sottolinea che tali ultime fattispecie servono di incentivare i propri clienti all’utilizzo dei mezzi di pagamento elettronico per aumentare i profitti dei gestori delle stesse. In questo senso, esse diventano quindi imponibili come reddito diverso ai fini IRPEF in base all’art. 67, co. 1, lett. 1.) TUIR.<sup>101</sup> Peraltro, non sembra che questa conclusione debba necessariamente applicarsi a tutte le forme di cashback offerte da tali soggetti.<sup>102</sup>

Un altro aspetto interessante è poi quello relativo al fatto che, riconoscendo la funzione antievasione del tracciamento operato dai pagamenti con moneta elettronica, il legislatore non fissa alcuna limitazione a eventuali ulteriori benefici che il consumatore potrebbe derivare in relazione agli stessi, come ad esempio quelli relativi all’applicazione di detrazioni e deduzioni.<sup>103</sup>

La natura automatica delle suddette operazioni e il modo chiaro e netto in cui il legislatore ha prospettato la fattispecie da cui scaturisce il diritto al cashback escludono alla radice che possano verificarsi reali controversie in merito al mancato pagamento delle somme dovute dall’Erario al contribuente. Tuttavia, nell’improbabile caso in cui le stesse si verificassero, occorre ritenere che, non essendo un rimborso tributario, nell’ipotesi di mancata effettuazione dello stesso non sussisterebbe alcuna giurisdizione delle commissioni tributarie, in quanto non si avrebbe alcuna controversia avente a oggetto il pagamento del tributo. La giurisdizione sarebbe quindi verosimilmente quella del giudice cui sono attribuite le controversie tra Stato e privati, ossia il giudice amministrativo, ovvero di quello civile, tenuto anche conto del fatto che alcune controversie riguardano

---

<sup>100</sup> Risposta n. 338/2021, *ibidem*, p. 7.

<sup>101</sup> Risposta n. 338/2021, *ibidem*, p. 7.

<sup>102</sup> Ad esempio, nell’ipotesi in cui il cashback non fosse subordinato alla presentazione di ulteriori clienti, ma semplicemente al raggiungimento di determinati importi di spesa da parte del consumatore.

<sup>103</sup> Come vedremo in 2.3, questo è invece, pur se temporaneamente, escluso in relazione alla lotteria degli scontrini.

l'effettuazione del pagamento da parte delle imprese coinvolte nella gestione del rimborso all'interno del sistema di cashback.<sup>104</sup> L'analisi più puntuale di tali profili però esula dagli obiettivi che quest'elaborato si prefigge.

### **2.2.3 Elementi essenziali**

Esaminiamo ora più da vicino gli elementi essenziali di questa misura e le sue concrete modalità applicative, tenendo anche conto di quanto stabilito nel decreto ministeriale di attuazione.<sup>105</sup>

Seguendo i comuni criteri con cui la dottrina tributaria analizza i propri istituti, specialmente con riferimento alle imposte indirette, quelle che cioè gravano sulle operazioni, possiamo quindi prendere le mosse dall'analisi dei presupposti soggettivo, oggettivo e territoriale.

Il presupposto soggettivo del cashback è indicato nel comma 288 con riferimento alle “persone fisiche maggiorenni residenti nel territorio dello Stato”. Sul riferimento alle persone fisiche non occorre aggiungere ulteriori considerazioni rispetto a quelle già in precedenza formulate al momento di spiegare la ratio di tale delimitazione.<sup>106</sup>

Risulta invece difficile comprendere le ragioni delle due limitazioni in questione, quella cioè relativa ai “maggioenni” e ai “residenti nel territorio dello Stato”. Per quel che concerne i maggiorenni, si potrebbe tentare di ricavare elementi utili alla scelta legislativa sulla base di ragioni di natura non tributaria e specificamente relative alla protezione dei dati. Questo elemento non va infatti sottovalutato, specialmente tenuto conto del fatto che il legislatore stesso ha dimostrato di considerarlo nel momento in cui ha richiesto al comma 289 l'obbligo di sentire il Garante per la protezione dei dati personali preliminarmente all'emanazione del decreto di attuazione della misura in parola. In

---

<sup>104</sup> Tali profili possono cogliersi agevolmente ove si analizzi il contenuto del decreto ministeriale 24 novembre 2020, n. 156, con cui si è data attuazione al sistema di cashback tributario. Infatti, all'art. 10 del suddetto decreto è prevista la possibilità di effettuare reclami presso Consap SpA in merito alla mancata effettuazione dei rimborsi entro i 120 gg. successivi a quello della scadenza del versamento del rimborso (ossia 60 gg. dopo la scadenza del semestre previsto dall'art. 6, co. 2 del decreto stesso). Consap SpA a sua volta a 30 gg. di tempo per gestire questo reclamo. Il decreto precisa inoltre la natura facoltativa e non alternativa di questo regime rispetto all'azione giudiziaria, che la legge può prevedere e che finora non ha espressamente disciplinato.

<sup>105</sup> D.M. 24 novembre 2020, n. 156.

<sup>106</sup> Cfr. 2.2.1.

questo senso, si può ritenere che la scelta di escludere i minorenni dalla misura in parola sia in qualche modo riconducibile alla maggiore intensità della tutela dei dati ad essi relativi. Se però anche così fosse, bisognerebbe allora interrogarsi sull'impatto generale di questa misura sui dati sensibili. Pur non negandosi l'importanza di un'effettiva protezione dei dati, anche come elemento di rilevanza costituzionale, sovranazionale (alla luce dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea) e internazionale (tenuto conto della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo), rimane però il punto che il rimborso viene effettuato da quelle stesse autorità tributarie che hanno accesso ai dati dei contribuenti minorenni. Su questi aspetti si ritornerà al momento di esaminare l'impatto sul quadro costituzionale<sup>107</sup> ed europeo di riferimento.<sup>108</sup> Si deve allora forse pensare che questa scelta sia stata effettuata per prevenire un abuso degli acquisti con moneta elettronica da parte di soggetti che non hanno ancora la capacità di agire. La plausibile ragionevolezza di questa giustificazione non rende necessario ai fini in esame alcun ulteriore approfondimento.

Veniamo adesso all'altro dato critico, quello relativo alla esclusione dei non residenti. In questo caso è forse ancor più difficile comprendere e giustificare le ragioni della scelta legislativa. Infatti, se la finalità è quella di contrastare l'evasione fiscale degli operatori economici con la tracciatura dei pagamenti in moneta elettronica, allora il fatto di escludere i non residenti riduce l'impatto della misura in questione. Infatti, impedisce alla logica del contrasto di interessi di servirsi di quelle persone fisiche come strumenti di attuazione del controllo diffuso che questa misura si propone di realizzare. Per assurdo, quindi, se un operatore economico effettuasse solo operazioni con non residenti, esso avrebbe una maggiore probabilità di sfuggire a quell'efficace contrasto che invece il cashback altrimenti realizza. Volendo in questa sede non soffermarsi su ulteriori profili relativi alla compatibilità della scelta legislativa con il principio costituzionale di uguaglianza e quelli relativi alla normativa primaria dell'Unione Europea, rimane il punto che non varrebbe invocare la difficoltà di operare la tracciabilità in relazione alle operazioni con tali soggetti. Infatti, nella misura in cui l'operazione viene effettuata sul territorio italiano, essa sarà tracciabile almeno in capo all'operatore economico stabilito fisicamente in Italia. A ciò si potrebbe poi aggiungere che comunque la esclusione dei

---

<sup>107</sup> Cfr. 2.4.

<sup>108</sup> Cfr. 2.5.

non residenti sarebbe stata più proporzionata se fosse stata effettuata in modo da ammettere il cashback almeno per le persone fisiche residenti nell'Unione Europea, all'interno della quale esistono forti strumenti di cooperazione, anche in materia tributaria.

Per quel che concerne il presupposto oggettivo, il fatto da cui scaturisce il diritto al rimborso in denaro viene anzitutto delimitato con la indicazione di criteri da parte della legge, con l'aggiunta di quanto ulteriormente stabilito con la rimessione al decreto attuativo.

I criteri stabiliti dal comma 288 sono tre.

In primo luogo, richiedono per un verso che gli acquisti siano effettuati da soggetti privati, cosa che si può chiaramente comprendere sulla base dei criteri in precedenza indicati al momento di delineare la ratio di questa misura. La normativa di attuazione richiede la messa a disposizione del codice fiscale, così da consentire una piena identificazione del soggetto che effettua l'operazione e prevenire ogni possibile abuso.

In secondo luogo, si richiede che gli acquisti di beni e servizi siano effettuati "abitualmente". Pur comprendendosi l'esigenza di stabilire una soglia minima per consentire la lavorazione dei rimborsi in modo non estremamente parcellizzato, la scelta legislativa di stabilire questo requisito non è altrimenti di facile comprensione. Infatti, esso introduce un elemento di complessità nell'attuazione del cashback e anche un potenziale per fattispecie abusive, determinando una situazione che, come si vedrà nel prosieguo di questa trattazione, non è rinvenibile nelle esperienze straniere,<sup>109</sup> né in relazione alla lotteria degli scontrini.<sup>110</sup> Prima di vedere come la normativa di attuazione ha concretamente regolato il requisito dell'abitualità,<sup>111</sup> cerchiamo di ricavarlo a livello interpretativo. In linea di principio, l'abitualità può cogliersi in contrapposizione con l'occasionalità. Infatti, mentre quest'ultima attiene a situazioni contingenti, eventuali e

---

<sup>109</sup> Cfr. capitolo 3.

<sup>110</sup> Cfr. 2.3.2.

<sup>111</sup> Cfr. sul punto gli artt. 6, co. 2 e 7, co. 2 del D.M. 24 novembre 2020, n. 156. Su tali aspetti v. 2.2.4.

secondarie,<sup>112</sup> la prima presupporre stabilità e regolarità.<sup>113</sup> La reiterazione dell'acquisto dovrebbe poi essere un ulteriore elemento in grado di circoscrivere l'ambito entro il quale l'abitudine degli acquisti rilevanti ai fini del cashback può essere concretamente rinvenuta. Sulla base di tali elementi e di ulteriori criteri forniti dalla giurisprudenza,<sup>114</sup> andrà quindi valutata la predeterminazione del suddetto elemento operata dalla normativa di attuazione.<sup>115</sup>

In terzo luogo, si stabilisce che gli acquisti siano effettuati presso soggetti che svolgono attività di vendita di beni e prestazioni di servizi. La formulazione legislativa implicitamente presuppone la qualificabilità dei venditori come operatori economici, cosa che del resto potrebbe desumersi anche tenuto conto degli obiettivi di contrasto all'evasione fiscale nelle operazioni B2C. La lettera della legge tace invece su una ulteriore limitazione di tale requisito, ricavabile in ragione di quanto aggiunto dal regolamento cashback formulato sulla base del decreto ministeriale, relativamente cioè al fatto che gli operatori economici non siano negozi online. Anche se sarebbe stato meglio se la legge avesse espressamente indicato questa limitazione, non sorgono sostanziali problemi in relazione all'integrazione di questo elemento essenziale da parte della normativa di attuazione. Infatti, a parte il fatto che la legge demanda a quest'ultima la concreta applicazione della misura in questione, questa limitazione risulta pienamente proporzionata al perseguimento degli obiettivi che la legge si prefigge. Infatti, se il legislatore vuole utilizzare il cashback per contrastare l'evasione fiscale posta in essere dagli operatori economici nel B2C sostituendo i pagamenti in denaro contante con quelli elettronici, non avrebbe alcun senso dare il cashback per le tipologie di operazioni – come quelle effettuate con i negozi online - in cui è solo possibile il pagamento in moneta elettronica e quindi non c'è alcuna evasione fiscale da recuperare.

Veniamo infine al presupposto territoriale, che la legge non regola direttamente, ma che di fatto risulta limitato all'acquisto di beni e servizi presso operatori economici stabiliti

---

<sup>112</sup> Cfr. Cass. civ., 20 giugno 1988, n. 1052.

<sup>113</sup> In questo senso cfr. Filippi, P., Commercio elettronico indiretto e attività d'impresa, in Rivista di diritto tributario supplemento online, 7/2016, 19 luglio 2016 <https://www.rivistadirittotributario.it/wp-content/uploads/2016/07/Filippi-nota-CTR-Toscana.pdf> (consultato il 13 maggio 2021)

<sup>114</sup> Ad esempio ci si può chiedere se la rilevanza economica di un singolo atto possa di per sé indicare abitudine, come ritenuto in Cass. civ., sez. I, 31 maggio 1986, n. 3690 per tracciare la linea di demarcazione tra redditi diversi e reddito d'impresa.

<sup>115</sup> V. infra 2.2.4.

sul territorio italiano, visto che solo questi ultimi possono concretamente aderire al programma. Anche in questo caso la limitazione in parola è pienamente comprensibile ove si consideri che è proprio da queste operazioni scaturisce l'evasione fiscale, che in relazione ad esse è materialmente possibile applicare il cashback, e infine che occorre applicare questa misura nel rispetto della territorialità delle imposizioni sul consumo. Pertanto, questo requisito consente l'applicazione del cashback sui pagamenti agli operatori economici residenti, così come su quelli effettuati ai non residenti che abbiano sul territorio italiano una stabile organizzazione. Impedisce invece l'applicazione del cashback alle stabili organizzazioni estere degli operatori economici italiani, giacché in questo caso sarebbe impossibile realizzare la registrazione presupposta ai fini dell'adesione al programma.

#### **2.2.4 Il meccanismo applicativo**

Il meccanismo applicativo del cashback tributario è quasi interamente regolato dalla normativa di attuazione, cui l'art. 1, co. 289 espressamente demanda la disciplina, ossia dal D.M. 24 novembre 2020, n. 156.

La legge si limita infatti solo a prevedere che il decreto ministeriale stabilisce “le condizioni e le modalità attuative...inclusi le forme di adesione volontaria e i criteri per l'attribuzione del rimborso, anche in relazione ai volumi e alla frequenza degli acquisti, e...gli strumenti di pagamento elettronici e le attività rilevanti ai fini dell'attribuzione del rimborso, nei limiti dello stanziamento di cui al comma 290”.

Prima di trattare in maggiore dettaglio gli specifici aspetti rilevanti ai fini di quest'elaborato, occorre soffermarsi brevemente su quelli di carattere più generale che sono necessari ai fini della corretta comprensione del funzionamento del cashback.

In primo luogo, il cashback di stato ha carattere volontario sia da parte dell'esercente, ossia dell'operatore economico, sia di quella dell'aderente, ossia il consumatore privato, e presuppone da parte di entrambi la registrazione e il compimento di una serie di adempimenti di natura formale. In particolare, il primo dovrà stabilire un accordo con il cosiddetto acquirer convenzionato, ossia il gestore dei dispositivi di accettazione del

pagamento elettronico;<sup>116</sup> il secondo dovrà fare altrettanto con il gestore dei mezzi di pagamento elettronico,<sup>117</sup> nonché dotarsi dell'applicazione IO, consegnando al sistema di gestione della stessa i propri dati personali. La natura volontaria dell'adesione da parte di esercente e aderente consente a entrambi un diritto di cancellazione, esercitabile in qualsiasi momento.<sup>118</sup>

In secondo luogo, la funzionalità e i flussi informativi assicurano il funzionamento del sistema cashback in modo da consentire un utilizzo dei dati in funzione esclusivamente strumentale a quanto necessario ai fini del tracciamento dei dati necessari all'effettuazione del rimborso al soggetto pagatore.<sup>119</sup> Ulteriori disposizioni sono poi previste a tutela del trattamento dei dati personali.<sup>120</sup> Tuttavia, ci si potrebbe chiedere se tali disposizioni regolamentari siano di per sé in grado di impedire all'amministrazione tributaria di usare gli stessi per finalità inerenti all'attuazione della propria attività di controllo sugli operatori economici in funzione antievasione. La risposta negativa a tale questione sembra giustificata ove si tenga conto che il regolamento di attuazione ha l'obiettivo di assicurare il concreto perseguimento degli obiettivi stabiliti dalla legge e che, in ogni caso, per quel che concerne la materia tributaria non potrebbe restringere l'esercizio di un potere dello Stato regolato dalla legge e funzionale all'attuazione del prelievo tributario in conformità a quanto stabilito dalla Costituzione. Nemmeno sembra possibile raggiungere conseguenze diverse ove si consideri l'esigenza di tutelare la protezione dei dati. Infatti, ferma restando l'esigenza di evitare la divulgazione pubblica dei dati stessi, come richiesto dal Regolamento Generale di Protezione dei Dati dell'Unione Europea,<sup>121</sup> e di tutelare la privacy in base a quanto stabilito dalla normativa italiana e sorvegliato dal Garante per la protezione dei dati personali,<sup>122</sup> vi è comunque

---

<sup>116</sup> Ai sensi dell'Art. 1, lett. e), tale soggetto è indicato con il termine di "acquirer convenzionato".

<sup>117</sup> Ai sensi dell'Art. 1, lett. g), tale soggetto è indicato con il termine di "issuer convenzionato".

<sup>118</sup> Cfr. Art. 3, d.m. 24 novembre 2020, n. 156.

<sup>119</sup> V. Art. 4, d.m. 156/2020.

<sup>120</sup> Tali disposizioni sono contenute nell'art. 12 e prevedono tra l'altro, al co. 9, il potere del Ministero dell'Economia e delle Finanze di effettuare indagini statistiche sull'attuazione del programma.

<sup>121</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in OJ L 119, 4.5.2016, pp. 1-88.

<sup>122</sup> Il Garante per la protezione dei dati personali (anche noto come Garante della privacy) è un'autorità amministrativa indipendente italiana istituita dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675. Il compito del Garante della privacy è quello di assicurare la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e il rispetto della dignità nel trattamento dei dati personali.

che l'amministrazione tributaria deve poter essere in grado di utilizzare il cashback in modo efficace per il perseguimento dei fini antievasione per cui lo stesso è stato predisposto e in base ai quali si giustifica il sacrificio economico per la finanza pubblica conseguente all'assunzione unilaterale dell'obbligo di restituire una parte del corrispettivo delle operazioni B2C ai consumatori privati.

Vi sono poi ulteriori disposizioni che regolano le convenzioni con i soggetti coinvolti nella materiale erogazione del rimborso,<sup>123</sup> le modalità in base alle quali quest'ultimo avviene,<sup>124</sup> e altri aspetti su cui però non è necessario soffermarsi in questa sede.

Veniamo invece a quelle che attuano più direttamente i requisiti stabiliti dalla legge. A parte le definizioni contenute nell'art. 1 e la delimitazione dell'oggetto e dell'ambito di applicazione, questi ultimi regolati in modo pressoché simile a quanto già ricavabile sulla base della legge, sono gli artt. 6, 7 e 8 quelli su cui è più importante soffermarsi al fine di comprendere le concrete modalità di funzionamento del cashback tributario.

L'art. 6 e l'art. 7 hanno la stessa funzione, attuando i presupposti applicativi stabiliti dalla legge rispettivamente nella modalità ordinaria (art. 6) e in quella sperimentale (art. 7). Per questo è possibile analizzare le loro problematiche in modo unitario, facendo riferimento alla prima modalità e esaminando in contropunto quelli relativi al contesto transitorio in cui opera la seconda.

A questo riguardo, l'art. 6 co. 2 stabilisce la periodicità semestrale, che determina anche la cadenza entro la quale si matura il diritto al cashback.<sup>125</sup> I successivi co. 3 e 4 fissano invece i limiti minimi e massimi entro i quali esso opera. La previsione della soglia minima di 50 operazioni riflette il requisito dell'abitualità stabilito dalla legge. Per quel che concerne la soglia massima, l'art. 6, co. 3,<sup>126</sup> fissa il tetto massimo in funzione percentuale rispetto all'importo delle singole transazioni, stabilendo un importo massimo complessivo per transazione e, nel co. 4, per l'intero periodo (ossia il semestre).<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> V. Art. 5, d.m. 156/2020.

<sup>124</sup> V. Art. 9, d.m. 156/2020.

<sup>125</sup> Nel caso dell'art. 7, co. 1, d. m. 156/2020, il periodo sperimentale è fissato dal 28 novembre 2020, data di avvio del cashback, e il 31 dicembre 2020.

<sup>126</sup> Per il periodo sperimentale ciò è previsto dall'art. 7, co. 2, d.m. 156/2020.

<sup>127</sup> L'art. 7, co. 3 stabilisce lo stesso importo anche nel periodo sperimentale.

In particolare, in base a tali disposizioni, si applicano il limite del 10% dell'importo pagato, fino a un valore massimo di 150 euro per singola operazione e di 1500 euro per semestre. A ciò si aggiunge poi al co. 5<sup>128</sup> che i rimborsi vengono erogati nel periodo di 60 giorni dalla scadenza del termine del semestre di riferimento.

Alcune considerazioni di commento sono necessarie in questa sede al fine di comprendere meglio le caratteristiche proprie del cashback italiano, gettando così le basi per il successivo confronto con quello relativo alle esperienze di altri Paesi nell'ottica del diritto comparato.<sup>129</sup>

In particolare, anche se la legge ricollega il cashback alle operazioni rientranti nel campo di applicazione dell'IVA, la normativa di attuazione del cashback ha stabilito di determinare la misura concreta del cashback senza fare alcuna differenziazione a seconda che l'operazione sia imponibile o esente ai fini IVA, né tantomeno applicandolo in misura diversa a seconda dell'aliquota IVA dovuta. Pertanto, può ritenersi che il collegamento con l'IVA riguardi soltanto i profili da cui scaturisce il diritto dell'aderente al rimborso tramite il cashback. Non è dunque una restituzione dell'IVA quella effettuata dal cashback, ma la restituzione di una decima parte calcolata in riferimento all'importo pagato.

Lo stesso art. 6, co. 3 contiene poi quello che si deve ritenere il requisito dell'abitudine, fissato nel compimento di 50 operazioni con pagamento in moneta elettronica nel semestre. Vista la scelta, operata dal legislatore, di introdurre questo requisito dell'abitudine, non è necessario sindacare il numero, peraltro ragionevole, di operazioni in base a cui il decreto attuativo lo determina. Stesso dicasi anche per la fissazione degli importi massimi per operazione e per semestre, visto che ciò che importa ai fini del contrasto dell'evasione è la tracciabilità dell'operazione. Volendo forse estremizzare tali aspetti, si potrebbe allora affermare che 150 euro è il prezzo massimo della commissione che il Fisco è disposto a riconoscere per ogni singolo tracciamento, 50 transazioni è il numero minimo di tracciamenti che si richiede ai fini del riconoscimento del diritto a vedersi riconosciuta tale commissione e 1500 è il prezzo massimo per semestre che la

---

<sup>128</sup> Per il periodo sperimentale l'art. 7, co. 5 stabilisce questo termine con un generico riferimento al mese di febbraio 2021.

<sup>129</sup> Su tali aspetti cfr. cap. 3.

finanza pubblica è disposta a investire impiegando questo strumento di contrasto all'evasione che attua il contrasto di interessi con il coinvolgimento attivo dei contribuenti privati, che si trasformano in strumenti di controllo diffuso. Forse questo accostamento con le commissioni può sembrare alquanto forte, ma in realtà il modello è molto simile a quello che regola nel diritto commerciale la remunerazione dei contratti di agenzia.<sup>130</sup> Del resto, richiamando ancora l'uso del cashback da parte dei gestori di carte di credito (che, nel caso del cashback, sono anche chiamati issuer convenzionati), si realizza in sostanza in entrambi i casi la retrocessione di una parte del pagamento all'utente della carta di credito (così come del bancomat e di altri strumenti simili di pagamento elettronico indicati all'art. 1, lett. b del decreto di attuazione) in quanto con l'effettuazione del pagamento con la moneta elettronica consente un vantaggio a favore del fisco (in chiave antievasione) e del cd. issuer convenzionato. A questo riguardo, si può dunque affermare che le scelte operate con il decreto ministeriale rientrano grossomodo nell'ambito delineato dal legislatore, rendendo la previsione normativa concretamente applicabile.

Forse invece appare come una sorpresa quello che ormai è comunemente definito con il termine di super cashback, che il decreto ministeriale regola all'art. 8. In sostanza, questa disposizione stabilisce una seconda e aggiuntiva forma di cashback tributario, rendendo disponibile un ulteriore importo di 1500 euro a chi effettui il maggior numero di operazioni con moneta elettronica nel periodo in questione. Questo ulteriore premio mira a corroborare l'impiego dei pagamenti elettronici, scatenando una sorta di competizione tra gli aderenti al programma. In effetti, tenendo anche conto delle statistiche ufficiali, che sono anche rilanciate da siti web,<sup>131</sup> si può notare come il numero di operazioni stia crescendo in modo esponenziale durante il primo semestre di funzionamento di questa misura.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Ai sensi dell'art. 1742 c.c. con il contratto di agenzia una parte assume stabilmente l'incarico di promuovere, per conto dell'altra, verso retribuzione, la conclusione di contratti. Al di là della diversità tra il contesto del diritto commerciale e quello relativo al cashback, vi è infatti pur sempre che, da un punto di vista strutturale, la parte aderente manifesta la propria volontà di aderire al cashback, accettando quindi la remunerazione che le viene offerta dallo Stato.

<sup>131</sup> Cfr. <https://www.punto-informatico.it/super-cashback-classifica-11-maggio/> (consultato il 13 maggio 2021)

<sup>132</sup> In <https://www.punto-informatico.it/super-cashback-classifica-11-maggio/> (consultato il 13 maggio 2021) si legge ad esempio la proiezione che siano necessarie circa 500 pagamenti nel semestre perché un aderente possa aspirare a ottenere il super cashback.

Tuttavia, il funzionamento nella prassi di quest'ulteriore forma di cashback sta dimostrando notevoli profili critici, fra cui quello che alcuni aderenti cercano di frammentare i propri pagamenti in modo da moltiplicare il numero di operazioni e ottenere quindi maggiori chances di scalare la classifica del super cashback. Questo ovviamente determina effetti negativi di moltiplicazione dei costi di gestione delle transazioni da parte degli esercenti e di fatto distorce il funzionamento del sistema in modo non necessario e sconveniente. Di fronte a questa situazione, le annunciate misure di rafforzamento dei controlli, pur se in grado di essere svolte principalmente su base informatica, potrebbero anche indurre a riflettere sull'opportunità di mantenere il super cashback secondo lo schema attuale, visto che peraltro la misura in cui lo stesso è prevista è a ogni modo alquanto esigua a fronte di una crescita esponenziale e tendenzialmente aperta del numero di operazioni necessarie per fare proprio questo beneficio addizionale.

Infine, è opportuno menzionare anche la previsione di un meccanismo di reclamo nel caso di mancata effettuazione dei rimborsi da parte del gestore Consap SpA.<sup>133</sup> A questo riguardo è abbastanza singolare che il suddetto meccanismo sia stato introdotto da un decreto ministeriale di attuazione e non dalla legge stessa. Tuttavia, considerato che il reclamo ha comunque natura facoltativa e non si sostituisce a quello giudiziale eventualmente applicabile, si deve ritenere che il suddetto reclamo rappresenta più una misura privata nell'ottica della soddisfazione del cliente, che un vero e proprio rimedio pseudogiurisdizionale.

### **2.2.5 Alcune valutazioni preliminari sul cashback**

La Banca Centrale Europea, all'indomani dell'introduzione del cashback, ha manifestato un atteggiamento di scetticismo nei confronti dell'efficacia di questa misura, ricollegato alla mancanza di un'effettiva prova in merito alla sua capacità di contrastare l'evasione fiscale.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Art. 10, d.m. 156/2020.

<sup>134</sup> Cfr. la lettera inviata il 14 dicembre 2020 da Yves Mersch, componente del Comitato Esecutivo della BCE, al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Anche la dottrina tributaria italiana ha manifestato scetticismo nei confronti del cashback sulla base di altre valutazioni, fra cui ad esempio la scarsa propensione all'evasione fiscale di alcuni tipi di commercio B2C, come quello della grande distribuzione.<sup>135</sup>

Nessuna di queste critiche è però fondata su valutazioni di carattere empirico, per le quali è forse ancora troppo presto, considerata la recente introduzione del cashback nell'ordinamento italiano.

Tuttavia, come si vedrà nell'ottica comparata, i risultati conseguiti in altri ordinamenti tributari, unitamente ai primi dati presentati dal Governo durante la discussione al Senato della mozione di sfiducia con cui veniva chiesta la sospensione del cashback,<sup>136</sup> sembrano incoraggianti. Secondo tali ultimi dati, in pochi mesi, il numero di aderenti si è saldamente posizionato ben al di sopra del 10% della popolazione italiana avente diritto all'applicazione di questa misura.<sup>137</sup> Parimenti sono incoraggianti il gettito e i maggiori consumi stimati sul biennio ricavabili dai numeri prodotti dal cashback.<sup>138</sup>

Tali dati lasciano presagire che il cashback potrebbe riuscire a realizzare quella funzione antievasione propria del contrasto di interessi, su cui gli studiosi di scienza di finanze a lungo avevano manifestato dubbi e perplessità.

A ciò si aggiungono profili che non sono ancora pienamente stati presi in considerazione, se non da alcuni primi commenti,<sup>139</sup> e sui quali è invece opportuno soffermarsi in questa sede. Il contesto della pandemia COVID19 in cui è stato introdotto il cashback ha registrato una crescita esponenziale del fatturato del commercio online rispetto al

---

<sup>135</sup> V. Ingraio, G., Lupi, R., "Cashback e illusorio recupero dell'evasione fiscale tramite incentivi all'uso di moneta elettronica", in Rivista telematica di diritto tributario, 25 gennaio 2021

<sup>136</sup> V. mozione n. 317, promossa da Fratelli d'Italia e respinta dal Senato il 7 aprile 2021.

<sup>137</sup> Il Governo ha infatti indicato che ci sono 8,5 milioni di aderenti (7 dei quali attivi) e che le condotte abusive (principalmente relative rappresentano lo 0,2% del totale).

<sup>138</sup> Secondo il Governo, l'applicazione di questa misura consente di stimare 23 miliardi di euro di maggiori consumi nel biennio successivo all'introduzione del cashback e nove miliardi di maggiore gettito tributario dal 2021 al 2025. Cfr. [https://www.repubblica.it/economia/2021/04/07/news/cashback\\_la\\_maggioranza\\_chiede\\_correttivi\\_contr\\_o\\_i\\_furbetti-295404309/](https://www.repubblica.it/economia/2021/04/07/news/cashback_la_maggioranza_chiede_correttivi_contr_o_i_furbetti-295404309/) (consultato il 13 maggio 2021). Questo gettito sarebbe quindi ben superiore a quello dello stanziamento finanziario di tre miliardi indicato nell'art. 1, co. 290 della legge n. 160/2020, istitutiva del cashback, attuato in base all'art. 11 del d.m. 156/2020. [https://www.repubblica.it/economia/2021/04/07/news/cashback\\_la\\_maggioranza\\_chiede\\_correttivi\\_contr\\_o\\_i\\_furbetti-295404309/](https://www.repubblica.it/economia/2021/04/07/news/cashback_la_maggioranza_chiede_correttivi_contr_o_i_furbetti-295404309/) (consultato il 13 maggio 2021).

<sup>139</sup> Cfr. Pistone, P., "Cashback e Lotteria arruolano i contribuenti nell'antievasione", in Il Sole 24 ore, 8 febbraio 2021, p. 18.

commercio tradizionale. In alcuni settori, ciò è imputabile alle chiusure di alcune tipologie di attività commerciali fisiche, disposte dal Governo per limitare il diffondersi del contagio pandemico. Tuttavia, la crescita del commercio online ha interessato anche quelle tipologie di attività economiche essenziali in cui gli operatori del commercio tradizionale non sono mai stati obbligati a chiudere i battenti. In tale contesto, l'attribuzione di un vantaggio agli aderenti per gli acquisti effettuati presso gli operatori economici del commercio tradizionale, ossia quello non effettuato online, potrebbe incidere da un punto di vista psicologico, rafforzando la loro convenienza economica ad effettuare l'acquisto presso il rivenditore sotto casa, piuttosto che online. In questo senso, lo sconto selettivo operato dal cashback per le finalità antievasione che si sono in precedenza prospettate potrebbe indirettamente anche fornire un contributo alla riattivazione dell'economia, facendo crescere le vendite tradizionali e limitando la tendenza all'acquisto online. Nel prosieguo di questa trattazione si illustreranno le ragioni in base alle quali la preminente funzione antievasione, unitamente all'assenza di un rischio di evasione fiscale per le operazioni online, in cui il pagamento non può che svolgersi con moneta elettronica, può evitare che il suddetto vantaggio economico per gli operatori tradizionali determini l'insorgenza di problemi di compatibilità con il divieto degli aiuti di Stato in base all'art. 107 TFUE.<sup>140</sup>

Nonostante tale vantaggio, non si può far a meno di ricordare un tallone d'Achille del cashback, che andrebbe affrontato in chiave di riforma normativa. Anche se esiste un obbligo di legge sin dal 2014 in base al quale gli operatori economici sono in genere tenuti a dotarsi di POS, facilitando il pagamento con moneta elettronica, i costi correlati a tali operazioni gravano ancora in misura sensibile sugli operatori economici. Fra tali costi vi sono quelli di gestione e anche le commissioni che l'operatore economico paga a chi ne gestisce i pagamenti. Il governo è già intervenuto per ridurre tali costi per le operazioni di importo minimo. Inoltre, per effetto del d. l. 124/2019, ha introdotto un credito d'imposta pari al 30% delle commissioni addebitate all' esercente con ricavi o compensi annuali inferiori a Eur 400.000, in relazione ai pagamenti con moneta elettronica nei confronti di consumatori finali a partire dal 1° luglio 2020.

---

<sup>140</sup> V. para. 2.5.

Un ulteriore intervento legislativo sarebbe quindi ancora opportuno, così da dimostrare una maggiore considerazione per le difficoltà degli esercenti, creando un contesto di maggiore equità nella transizione verso l'uso della moneta elettronica, che vada al di là della finalità antievasione che, in ragione di quanto si è finora detto, costituisce l'asse portante del cashback di stato.<sup>141</sup>

## **2.3 LA LOTTERIA DEGLI SCONTRINI**

### **2.3.1 Aspetti generali e confronto con il cashback**

La lotteria degli scontrini è stata istituita con l'art. 1, commi 540-542 e 544, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ma è entrata in vigore a decorrere dal 1° febbraio 2021 (con la prima estrazione effettuata solo l'11 marzo 2021).

La lotteria degli scontrini condivide con il cashback la finalità di utilizzare i pagamenti cashless per stabilire un contrasto di interessi in funzione antievasione. In tal modo, entrambe le misure contribuiscono a stabilire un nuovo approccio a tale fenomeno, fondato sulla creazione di un controllo diffuso nelle operazioni B2C con il coinvolgimento attivo dei consumatori.

Tale comune finalità consente di tracciare per molti aspetti un'analisi parallela tra le due misure. A tal fine è però necessario delineare il diverso contesto specifico in cui l'acquisto di beni e servizi da parte di consumatori privati è presupposto per l'applicazione delle due misure. Infatti, mentre il cashback è una forma di retrocessione a ogni contribuente di una parte del corrispettivo pagato per acquistare beni e servizi, la lotteria degli scontrini è una forma di lotteria in cui l'acquisto di beni e servizi è quel fatto presupposto perché lo Stato possa assumere il finanziamento della partecipazione degli acquirenti alla lotteria stessa.

In linea di principio, entrambe le misure prevedono un aggravio per l'esercente, ma la partecipazione alla lotteria degli scontrini è più semplice per il consumatore. Ciò può essere dovuto alla maggiore complessità delle procedure in base alle quali il cashback consente la materiale effettuazione del rimborso.

---

<sup>141</sup> Diversamente, nella lotteria degli scontrini può riscontrarsi una maggiore considerazione per l'esercente, riconoscendo anche a tale soggetto vantaggi nella forma di estrazione di premi della lotteria. Cfr. para. 2.3.

Non diversamente dal cashback, anche la lotteria degli scontrini non rappresenta una invenzione del legislatore italiano in funzione di contrasto dell'evasione fiscale. Come si vedrà meglio nell'ottica comparata all'interno del capitolo 3, anche la lotteria degli scontrini è già ampiamente utilizzata e con molto successo in vari Paesi del mondo.

Da un punto di vista strutturale, la lotteria degli scontrini non presenta caratteristiche diverse da quelle di ogni altra lotteria. Essa infatti attribuisce un premio di importo molto elevato ai vincitori. Mentre dunque nel cashback tutti i partecipanti hanno diritto al rimborso in denaro, nel caso della lotteria degli scontrini la partecipazione dà soltanto il diritto ad avere una remota possibilità di vincere il premio. La differenza tra la lotteria degli scontrini e le altre lotterie sta nel fatto che la partecipazione è del tutto gratuita, essendo i premi vengono infatti finanziati integralmente dallo Stato, che conta di recuperare il finanziamento con il recupero del gettito dell'evasione fiscale.

Da un punto di vista aziendalistico, il modello di funzionamento della lotteria degli scontrini richiama quello che ormai caratterizza il funzionamento di molti business nel settore digitale, che mette a disposizione degli utenti un servizio in forma gratuita, recuperando da terzi quanto necessario alla gestione economica dello stesso.

Da un punto di vista psicologico, proprio la partecipazione gratuita rende la lotteria degli scontrini particolarmente attraente. Seguendo infatti la cd. teoria del prospetto,<sup>142</sup> le scelte degli esseri umani in condizioni di incertezza non rispettano i principi della razionalità economica e vengono influenzate dall'aspettativa di un premio per il rischio. Questo è dunque ancor più vero nel caso in cui vi è la possibilità, ancorché estremamente remota, di un premio, senza alcun rischio. Peraltro, la suddetta propensione può ulteriormente accrescersi nei soggetti affetti da ludopatia, dunque anormalmente sensibili all'emozione del rischio.

Da un punto di vista dell'impatto sulla finanza pubblica, la lotteria degli scontrini presenta un costo molto più limitato per l'Erario statale rispetto al cashback. Ciò può constatarci tenendo conto del piano delle estrazioni.<sup>143</sup> Infatti, per il 2021 è stata stabilita

---

<sup>142</sup> Tversky, A., Kahneman, D., The Framing of Decisions and the Psychology of Choice, in *Science*, New Series, Vol. 211, No. 4481. (Jan. 30, 1981), pp. 453 ss.

<sup>143</sup> V. <https://www.lotteriadegliscontrini.gov.it/portale/le-estrazioni>

un'estrazione annuale del valore di 5 milioni di euro per l'acquirente (e 1 milione per l'esercente), estrazioni mensili, ciascuna con 10 premi da 100 mila euro per l'acquirente (e 20 mila euro per l'esercente),<sup>144</sup> estrazioni settimanali,<sup>145</sup> ciascuna con 15 premi da 25 mila euro per l'acquirente (e 5 mila euro per l'esercente). Pur esulando la misurazione empirica del costo complessivo della lotteria degli scontrini dagli obiettivi di questa tesi, è però evidente che tale costo sarà evidentemente inferiore rispetto a quello del cashback, in cui lo Stato retrocede il 10% dell'importo di ogni singolo acquisto effettuato dal consumatore privato.

A questo punto, sembra opportuno interrogarsi sulle ragioni che hanno spinto il legislatore italiano, diversamente da quanto vedremo nell'ottica comparata,<sup>146</sup> a prevedere sia il cashback, sia la lotteria degli scontrini. La lotteria degli scontrini ha avuto un iter legislativo più travagliato rispetto a quello che in precedenza abbiamo visto per il cashback. Infatti, pur essendo stata prevista già nell'art. 1, commi 540-542 e 544, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, la lotteria degli scontrini è infatti entrata in vigore a decorrere dal 1° febbraio 2021 (con la prima estrazione effettuata solo l'11 marzo 2021), dunque successivamente al momento in cui è entrato in vigore il cashback di stato.

Tenuto conto dei rispettivi elementi essenziali, le due misure sono simili, ma non identiche e per questo il legislatore non vieta al consumatore finale di cumulare i vantaggi derivanti dall'applicazione di entrambe le misure.

Il profilo antievasione delle due misure è complementare, così come il campo di applicazione, delimitato in funzione di diversi criteri. Infatti, mentre il cashback di stato fissa un importo massimo del rimborso, la lotteria degli scontrini fissa una soglia massima per numero di biglietti. In questo modo, esse creano una diversa modalità di contrasto di interessi all'interno della società civile.

Immaginiamo allora uno scenario in cui l'operatore economico possa cercare di contrattare il corrispettivo dell'operazione con il consumatore finale, offrendo una riduzione del corrispettivo per il pagamento in contanti. Nel caso del cashback questo

---

<sup>144</sup> La prima estrazione mensile è stata effettuata l'11 marzo 2021.

<sup>145</sup> L'inizio delle estrazioni settimanali è previsto per il mese di giugno 2021.

<sup>146</sup> Cfr. capitolo 3.

riduce l'importo del rimborso, mentre in quello della lotteria degli scontrini ciò incide sul numero di possibilità di entrare in possesso del biglietto vincente della lotteria. L'esistenza delle soglie incide però sulla reazione del consumatore che potrebbe essere più propenso ad accettare la convenienza della contrattazione quanto maggiore è la sua convinzione di raggiungere in altro modo il tetto massimo previsto per le suddette misure. Pertanto, si potrebbe affermare che l'efficacia di queste misure nel contrasto dell'evasione fiscale degli operatori economici B2C è maggiore in relazione a quei consumatori che hanno una minore capacità di spesa, i quali potranno quindi avere una maggiore capacità di operare quali strumenti del controllo diffuso.

Prima di fornire alcuni cenni su ratio e natura della misura e della successiva analisi degli elementi essenziali della lotteria degli scontrini, è necessario sottolineare la scelta legislativa di non consentire, almeno in via temporanea, l'applicazione in relazione a quei pagamenti che danno luogo a spese detraibili o deducibili o per cui i dati dei corrispettivi sono già trasmessi al sistema della tessera sanitaria. Questa scelta si può comprendere, considerato che in tali situazioni il rischio di evasione fiscale è già sufficientemente contrastato. Tuttavia, ci si chiede perché invece la stessa limitazione non sia rinvenibile in relazione al cashback, visto che ai fini in esame non sussiste una reale differenza tra le due misure. In questo senso, sembra difficile comprendere le diverse scelte del legislatore, a meno che la temporanea preclusione relativa alla lotteria degli scontrini non sia giustificabile sulla base di problemi di natura non concettuale, ma meramente logistica.<sup>147</sup>

### **2.3.2 Ratio e natura**

La ratio della lotteria degli scontrini è identica a quella del cashback. Si tratta di una misura di contrasto all'evasione fiscale che attua un controllo diffuso all'evasione nelle operazioni di acquisti di beni e servizi B2C con il coinvolgimento attivo dei contribuenti.

Diversamente da quanto si è visto in relazione al cashback, in questo caso il legislatore però non fornisce alcun elemento espresso volto a ricostruire la *ratio* di questa misura.

Tuttavia, sulla base di vari elementi è possibile ricostruire a livello interpretativo tale finalità, che condivide con il cashback. Fra tali elementi si può segnalare l'espressa

---

<sup>147</sup> Tale potrebbe essere ad esempio la difficoltà nel tracciare per un verso l'operazione ai fini del sistema sanitario nazionale e, per altro verso, a quelli della lotteria degli scontrini.

previsione, contenuta nell'art. 1, co. 540, in cui la legge consente al consumatore di segnalare il rifiuto di acquisire il codice lotteria e all'Agenzia di utilizzarlo nell'ambito delle attività relative all'analisi del rischio dell'evasione fiscale.

Inoltre, è proprio la finalità anti-evasione a consentire di giustificare il sacrificio economico erariale,<sup>148</sup> che in questo caso viene fatto sostenendo il costo dei premi messi in palio con la lotteria e consentendo ai contribuenti di partecipare senza alcun costo aggiuntivo per questi ultimi e con l'attribuzione di biglietti in ragione dei pagamenti da questi effettuati con moneta elettronica.

Questa peculiare caratteristica è anche il principale modo per differenziare la lotteria degli scontrini da tutte le altre lotterie, dalle quali ha altrimenti soltanto un'altra importante differenza di particolare rilievo quanto alla espressa previsione legislativa della non imponibilità dei premi.<sup>149</sup> Non rientra fra i fini di questa tesi l'effettuazione di un'analisi completa in merito all'imponibilità dei giochi e delle lotterie. Tuttavia, è chiaro che in alcuni casi il legislatore prevede l'imponibilità, anche secondo diverse modalità, e in altri stabilisce invece l'esenzione. Peraltro, l'analisi di tali aspetti non va fatta in una chiave esclusivamente formale e giuridica, ma anche tenendo presente che una forma di prelievo equivalente alla tassazione può risultare dalla previsione di un montepremi che non corrisponde alle possibilità di successo che risultano dall'analisi statistica e dalle aspettative di raccolta dei corrispettivi derivanti dall'acquisto dei biglietti stessi.

A questo riguardo occorre infine ricordare che, diversamente dalle altre lotterie, il finanziamento di questa lotteria non avviene con la raccolta di denaro derivante dalla vendita di biglietti, ma interamente a carico del bilancio dello Stato, presupponendo il recupero di gettito tributario da un più efficace contrasto dell'evasione fiscale.

### **2.3.3 Gli elementi essenziali**

Esaminiamo ora più da vicino gli elementi essenziali della lotteria degli scontrini e le sue concrete modalità applicative, seguendo, per quanto possibile, gli stessi criteri già in

---

<sup>148</sup> V. Art. 1, co. 542.

<sup>149</sup> V. art. 1, co. 540, ultima frase. Confrontando questa espressa disposizione con il silenzio del legislatore sulla non imponibilità del cashback, non può farsi a meno di apprezzare la maggiore chiarezza della norma in questione.

precedenza adottati per l'analisi del cashback. Questo consentirà di evitare inutili duplicazioni e realizzare un coordinamento a livello interpretativo tra queste due misure con una simile finalità antievasione, evidenziando quando necessario le differenze tra di esse.

Il primo aspetto da analizzare è quello relativo alla fonte cui la legge consente di integrare la regolamentazione di questa misura e in particolare delle sue problematiche attuative. Sia nel cashback, sia nella lotteria degli scontrini la legge stabilisce gli elementi essenziali, ma attua una forma di delegificazione dei meccanismi applicativi. Mentre però nel cashback questi ultimi erano previsti da un decreto ministeriale, qui la delegificazione è spinta addirittura al punto di consentire la regolamentazione in base a provvedimenti amministrativi,<sup>150</sup> cui viene affidata anche la funzione di assicurare un'applicazione coerente con gli altri giochi e lotterie di Stato. Questa scelta legislativa potrebbe causare non pochi problemi nel caso di requisiti non chiaramente riconducibili alla legge, tenuto conto del principio di legalità applicabile alla materia tributaria.<sup>151</sup> Su tali aspetti si tornerà però più in dettaglio al momento di esaminare i meccanismi applicativi.<sup>152</sup>

Seguendo la stessa metodologia già adottata per il cashback, è ora opportuno analizzare gli elementi essenziali passando in rassegna anzitutto i presupposti soggettivo, oggettivo e territoriale della lotteria degli scontrini.

Il comma 540 fissa il presupposto soggettivo della lotteria degli scontrini in modo esattamente identico a quanto previsto dalla corrispondente norma in relazione al cashback di stato. Non occorre dunque aggiungere ulteriori considerazioni rispetto a quanto si è già in precedenza detto,<sup>153</sup> se non per quanto concerne il diverso contesto delle lotterie in cui questa misura opera.

Gli argomenti formulati per mettere in discussione l'esclusione dei non residenti dalla partecipazione al cashback valgono a maggior ragione in questo contesto. Infatti, anche

---

<sup>150</sup> Cfr. Provvedimenti interdirettoriali del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli d'intesa con il Direttore dell'Agenzia delle entrate, nn. 80217 del 5 marzo 2020, 32051 del 29 gennaio 2021 e 92584 del 29 marzo 2021.

<sup>151</sup> L'orientamento stabile della Corte Costituzionale, sin dalla ormai lontana sent. n. 30 del 1957, consente la delegificazione di aspetti non relativi alla disciplina degli elementi essenziali, che devono invece essere indicati dalla legge o quantomeno ricavabili in base alla stessa.

<sup>152</sup> V. para. 2.3.4.

<sup>153</sup> V. para. 2.2.3.

il soggetto non residente può contribuire a realizzare il controllo diffuso dell'evasione fiscale una volta assolti gli obblighi di registrazione e partecipazione stabiliti dalla legge. Del resto, è ben noto che anche i non residenti possono partecipare alle lotterie nazionali acquistandone i biglietti. Pertanto, così come si è detto per il cashback di stato, la mancata partecipazione dei non residenti si trasforma in un fattore di indebolimento della lotta all'evasione fiscale attuata con l'impiego di queste misure. Infatti, essa sottrae le operazioni B2C con tali soggetti al meccanismo del contrasto di interessi.

Vi è però un aspetto particolare che emerge dal confronto tra la formulazione letterale del co. 540 e l'art. 1 del provvedimento di attuazione, che interpreta il concetto di residenza come limitato alla sola residenza anagrafica.<sup>154</sup> Anche se può affermarsi che questa scelta sia in concreto dovuta a esigenze di carattere applicativo, vi è che la lettera della legge presenta una formulazione più ampia e tale da non implicare la suddetta limitazione. Pertanto, se proprio il legislatore voleva limitare il presupposto soggettivo in tal modo, avrebbe dovuto farlo direttamente nella legge, non essendo corretto che un atto amministrativo limiti in tal modo quanto stabilito dalla legge stessa.

Diversamente dal caso del cashback di stato, il comma 540 prevede che la partecipazione alla lotteria non avvenga su base nominativa, ma di codici lotteria ricavati sulla base delle operazioni realizzate dal soggetto. Ciò può essere anche una conseguenza di assicurare una partecipazione in ragione di ogni euro delle operazioni pagate con moneta elettronica.

Un'ulteriore diversità sta nella previsione dell'onere di comunicare il suddetto codice di lotteria all'esercente all'atto dell'acquisto. La previsione dell'onere implica che, diversamente da quanto stabilito nel cashback, il presupposto soggettivo va integrato con la suddetta comunicazione, mancando la quale il contribuente non acquisisce il diritto di partecipare alla lotteria.

Anche il presupposto oggettivo coincide largamente con quanto si è già visto per il cashback. Infatti, gli acquisti devono essere effettuati da soggetti privati. Su tali aspetti non sono pertanto necessarie considerazioni ulteriori.

---

<sup>154</sup> Cfr. art. 1, co. 1, lett. a) ed e) del provvedimento 80217, come integrato dal provvedimento del 29 gennaio 2021, prot. 32051/RU.

Inoltre, similmente a quanto già visto per il cashback, il comma 540 indica che la partecipazione alla lotteria riguarda gli acquisti di beni e servizi “presso esercenti”, escludendo in tal modo le cd. vendite tra privati. Anche in questo caso la suddetta espressione non è sufficientemente chiara, specialmente ove si consideri che il contesto dimostra che solo gli operatori economici del commercio tradizionale (dunque non quelli online) sono idonei a integrare il presupposto oggettivo dei suddetti acquisti.<sup>155</sup> A ciò si aggiunge poi che, diversamente da quanto si è visto per il cashback,<sup>156</sup> non si fornisce una definizione di esercente ai fini della misura in questione, ma la si deve ricavare per effetto del richiamo ai soggetti obbligati alla trasmissione telematica dei corrispettivi.

Diversamente da quanto si è visto in relazione al cashback, non è in questo caso previsto il requisito dell’abitudine. Tenuto conto delle perplessità già in precedenza manifestate in relazione alla previsione di tale requisito, la sua mancata previsione in questa misura non rappresenta un dato problematico, ma piuttosto un elemento valutabile in modo positivo.

Nessun ulteriore commento è invece necessario in relazione al presupposto territoriale, che coincide pienamente con quello previsto ai fini del cashback e su cui ci si è in precedenza già soffermati.

### **2.3.4 I meccanismi applicativi**

Come già si accennava in precedenza, il co. 544 realizza una ampia delegificazione dei meccanismi applicativi della lotteria degli scontrini, demandando espressamente la loro regolamentazione all’emanazione di provvedimenti.

La forma alquanto radicale di delegificazione realizza in concreto anche una situazione in cui non è una fonte secondaria a regolare tali aspetti, ma addirittura sono atti amministrativi a farlo. Un’analisi di diritto amministrativo relativa a tali profili esula dagli obiettivi di questo elaborato. Tuttavia, non può fare a meno di notarsi che, pur se in grado di produrre effetti sulle situazioni giuridiche di terzi, i provvedimenti potrebbero sollevare

---

<sup>155</sup> Questa conclusione è ricavabile dalla ricostruzione dei soggetti su cui incombe l’obbligo di comunicare telematicamente i corrispettivi, ai sensi dell’art. 2, co. 1, d. lgs. 5.8.2015, n. 127, ed è confermata dalla guida online, in cui si escludono specificamente le vendite online. Cfr. <https://www.lotteriadegliscontrini.gov.it/portale/che-cos-e-la-lotteria> (consultato il 16 maggio 2021).

<sup>156</sup> V. art. 1, co. 1. lett. c) d.m. 156/2020.

profili alquanto complessi nella misura in cui i meccanismi applicativi producano in concreto un impatto su ambiti regolati da fonti primarie.

Vediamo ora tali aspetti nel contesto applicato della lotteria degli scontrini. Il punto di partenza di tale analisi è ovviamente il co. 544, come modificato da ultimo dall'art. 3, co. 9 del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, che situa la delegificazione nell'ambito delle "modalità tecniche di estrazione, entità e numero dei premi messi a disposizione", aggiungendo poi "ogni altra disposizione necessaria per l'avvio e per l'attuazione della lotteria". Mentre per i primi aspetti si pone l'esigenza solo di verificare la rispondenza dei provvedimenti alle suddette modalità tecniche, la seconda parte della delegificazione impone anche di riscontrare se tali disposizioni rientrino nei limiti di ciò che può essere delegificato.

I primi aspetti riguardano ad esempio la conversione dei dati in biglietti della lotteria,<sup>157</sup> lo svolgimento delle operazioni di estrazione,<sup>158</sup> la determinazione dei premi in palio,<sup>159</sup> la destinazione dei premi non reclamati,<sup>160</sup> la comunicazione ai vincitori,<sup>161</sup> il pagamento delle vincite<sup>162</sup> e la gestione del portale lotterie.<sup>163</sup> L'analisi di tali aspetti avrebbe carattere meramente descrittivo e generalmente non solleva problematiche particolari o diverse da quelle che emergono in relazione alle altre lotterie.

I secondi, invece, sono molto più problematici, specialmente per quanto concerne l'intensità con cui la disciplina di attuazione regola le modalità di partecipazione alla lotteria degli scontrini tutelando il mantenimento della riservatezza dei dati personali del contribuente e del relativo trattamento. Questa attenzione è decisamente maggiore rispetto a quanto è dato riscontrare nel cashback. Ciò può essere dovuto al fatto che nel cashback l'applicazione elabora i dati in modo automatico, mentre in questo caso la partecipazione alla lotteria è subordinata all'assolvimento dell'onere di esibire il codice lotteria all'esercente, il quale a sua volta comunica i dati all'Agenzia delle Entrate. Tale

---

<sup>157</sup> V. art. 6 provvedimento 80217/RU.

<sup>158</sup> V. art. 7 provvedimento 80217/RU.

<sup>159</sup> V. art. 9, co. 1 provvedimento 80217/RU.

<sup>160</sup> V. art. 9, co. 2 provvedimento 80217/RU.

<sup>161</sup> V. art. 10 provvedimento 80217/RU.

<sup>162</sup> V. art. 11 provvedimento 80217/RU.

<sup>163</sup> V. art. 12 provvedimento 80217/RU.

cautela è riscontrabile non solo in sede di esibizione del codice lotteria all' esercente,<sup>164</sup> ma anche nella fase di trasmissione telematica dei dati con il coinvolgimento dell' Agenzia delle entrate,<sup>165</sup> in quella di gestione della banca dati da parte dell' Agenzia delle dogane,<sup>166</sup> così come di trattamento dei dati personali.<sup>167</sup>

La particolare attenzione per il trattamento dei dati rappresenta in sé un elemento particolarmente apprezzabile. Essa, infatti, dimostra particolari cautele volte a evitare una divulgazione pubblica degli stessi e a prevenire possibili abusi. Tuttavia, come già si è detto al momento di trattare gli elementi essenziali, viene da chiedersi se debba essere un provvedimento di attuazione a regolare aspetti particolarmente delicati come quelli relativi al trattamento dei dati e se sia legittimo che ciò possa accadere in materia tributaria dove vige in modo generale il principio di legalità del tributo.

Non si vuole negare qui che sia importante tutelare il trattamento dei dati in sede applicativa, ma in ogni caso si contesta che un provvedimento possa stabilire gli standards di tutela, limitando i poteri dell' amministrazione tributaria e delle sue due Agenzie. Questo davvero non lo può fare un provvedimento, ma potrebbe tutt' al più essere stabilito dalla legge nel rispetto dei principi costituzionali ed europei. Non dimentichiamo infatti che la lotteria degli scontrini, del pari di quanto si è in precedenza visto per il cashback, è una misura in cui lo Stato sostiene il costo per tracciare i pagamenti elettronici e in questo modo contrastare l' evasione fiscale con la creazione di un controllo diffuso che coinvolge attivamente i contribuenti per recuperare gettito tributario.

In questo senso, quindi, la pur giusta preoccupazione di tutelare il trattamento dei dati trasmessi dagli operatori economici e gestiti dalle Agenzie delle Entrate e delle Dogane, rafforzata ulteriormente con il provvedimento del 29 marzo 2021,<sup>168</sup> non deve trasformarsi in una legittima causa di limitazione al loro utilizzo. Si deve invece temperare tale esigenza con quella altrettanto rilevante, da un punto di vista costituzionale, di reagire efficacemente all' evasione fiscale con l' utilizzo di questi dati. In questo senso, l' interesse alla protezione dei dati si scontra con quello di contrastare

---

<sup>164</sup> V. art. 2 provvedimento 80217/RU.

<sup>165</sup> V. art. 3 provvedimento 80217/RU.

<sup>166</sup> V. art. 4 provvedimento 80217/RU.

<sup>167</sup> V. art. 5 provvedimento 80217/RU.

<sup>168</sup> V. Provvedimento 29 marzo 2021, n. 92584/RU.

l'evasione fiscale con un approccio innovativo, quello appunto di tracciare le operazioni B2C con cashback e lotteria degli scontrini, ma anche con quanto risulta dalle operazioni imponibili trasmesse dagli operatori economici ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.<sup>169</sup>

Anche se l'obiettivo primario del contrasto di interessi stabilito da cashback e lotteria degli scontrini in funzione antievasione è volto principalmente a scoprire l'evasione fiscale posta in essere dagli operatori economici nel commercio B2C, non si può nascondere che i dati provenienti dagli acquisti effettuati dai contribuenti potrebbero in seconda battuta anche rilevare per effettuare attività di controllo in funzione antievasione nei confronti dei contribuenti stessi. In questo senso, occorre non dimenticare che l'amministrazione tributaria ha già il potere di accesso ai dati bancari dei contribuenti e può chiedere di ottenere tali informazioni anche con richieste specifiche agli intermediari finanziari. In quest'ottica, a ben guardare, non bisogna pensare che i dati relativi agli acquisti posti in essere dai contribuenti nel quadro della lotteria degli scontrini potrebbero offrire all'amministrazione l'accesso a informazioni non altrimenti ricavabili. Probabilmente quegli stessi dati possono essere ricavati con l'intervento dell'intermediario finanziario e/o del gestore degli strumenti di pagamento elettronico. Il punto è però proprio che l'acquisizione immediata dalla lotteria degli scontrini renderebbe tutto più facile, riducendo così le più complesse attività di controllo e i correlati obblighi anche a carico degli intermediari finanziari. In altri termini, in questo modo sarebbe possibile risparmiare tempo e denaro, sia per l'amministrazione tributaria, sia per gli intermediari finanziari, senza ledere la riservatezza dei contribuenti in modo maggiore a quanto non sia già possibile ottenere.

Il punto cruciale per il corretto temperamento di interessi confliggenti di rilevanza costituzionale, quale quello della tutela del trattamento dei dati e del contrasto all'evasione, può probabilmente risolversi con una corretta lettura del principale strumento di tutela dei primi, ossia il regolamento generale europeo di protezione dei dati.<sup>170</sup> Ciò che importa per quest'ultimo è soprattutto che i dati non siano divulgati

---

<sup>169</sup> V. para. 2.6.

<sup>170</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in OJ L 119, 4.5.2016, pp. 1–88.

pubblicamente senza il consenso dell'interessato. Pertanto, nella misura in cui l'amministrazione tributaria predisponga strumenti in grado di prevenire efficacemente la divulgazione non autorizzata di tali dati, il problema è meno grave di quanto apparirebbe a prima vista. Del resto, lo stesso Art. 6, co. 3 Reg. UE sulla protezione dei dati fissa l'adeguamento della tutela al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico e in modo proporzionato all'obiettivo legittimo perseguito.

È proprio la proporzionalità la chiave di lettura di quello che, a mio giudizio, si deve consentire all'amministrazione tributaria di fare con l'utilizzo dei dati raccolti dalla lotteria degli scontrini non solo per il contrasto all'evasione fiscale degli operatori economici, ma anche degli stessi contribuenti, ivi compreso nel quadro di particolari modalità di accertamento, come quello sintetico.

Con questa affermazione non si vuole peraltro negare l'importanza di un'analisi approfondita delle tematiche relative all'effettività della protezione dei dati, anche tenendo conto del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, che costituisce il quadro di riferimento per la normativa nazionale della cui tutela si occupa il cd. Garante della privacy.

### **2.3.5 Alcune valutazioni preliminari sulla lotteria degli scontrini**

Al momento in cui si scrive questa tesi le principali considerazioni critiche sulla lotteria degli scontrini sono quelle che pervengono dagli esercenti. Il fatto che a queste non se ne siano affiancate altre dotate di una più solida consistenza concettuale potrebbe essere dipeso da varie circostanze, fra cui bisogna anche menzionare la recente introduzione di questa misura. Potrebbe dunque essere ancora troppo presto. Tuttavia, le statistiche relative all'utilizzo della lotteria degli scontrini proveranno in modo empirico il successo di questa misura, che ha funzionato in modo particolarmente positivo negli altri ordinamenti giuridici in cui è stata finora prevista. Su tali aspetti si ritornerà in modo più approfondito in ottica comparata nel capitolo 3.

Per il momento sembra opportuno sottolineare che i principali profili critici riguardano l'erronea scelta di un'eccessiva delegificazione e l'esercizio della stessa in merito a questioni che riguardano aspetti diversi dalla mera attuazione della normativa stessa.

Questo riguarda in particolare i profili relativi alla protezione del trattamento dei dati. Per le ragioni che si sono in precedenza espresse e in conformità con gli obiettivi di questa tesi, è opportuno ritenere che una considerazione isolata della protezione dei dati non può portare a rendere il controllo diffuso un'arma teoricamente efficace, ma praticamente "spuntata". Con quanto in precedenza affermato, si è voluto anche concretamente dimostrare la complessità dei problemi che possono verificarsi quando si realizzano forme di delegificazione estrema, con cui il provvedimento va ben oltre la regolamentazione dell'attuazione della lotteria degli scontrini, ma potrebbe astrattamente realizzare un conflitto con la legge e fornire interpretazioni di dubbia compatibilità con alcuni principi costituzionali e di diritto dell'Unione Europea.

È però necessario riconoscere alla lotteria degli scontrini alcuni meriti, che finora non sono forse ancora stati sufficientemente evidenziati. In particolare, essa realizza una forma molto sostenibile, da un punto di vista finanziario, di contrasto di interessi in funzione antievasione, probabilmente in misura ancora maggiore rispetto a quanto accade con il cashback. Inoltre, la regolamentazione degli aspetti applicativi è di maggiore semplicità per gli utenti rispetto a quanto potrebbe riguardare il cashback, e dimostra una maggiore considerazione anche per gli esercenti, stabilendo, al pari di quanto accade con le altre lotterie, anche forme di compartecipazione degli esercenti alle estrazioni. In questo senso, è forse molto singolare vedere che con la lotteria degli scontrini il legislatore manda un importante e giusto messaggio a tutti i contribuenti, in sé molto diverso da quelli che avevano invece caratterizzato i numerosi interventi con cui si erano adottate le logiche premiali in reazione ai fenomeni antievasione. Infatti, con i condoni il legislatore riconosceva la propria incapacità di contrastare l'evasione fiscale, concedendo un colpo di spugna agli evasori e permettendo loro di regolarizzare le proprie gravi violazioni, anche in modo reiterato e a distanza di brevi periodi. Diversamente, la lotteria degli scontrini crea un incentivo per i contribuenti e gli operatori economici onesti. I primi, accettando di partecipare alla lotteria, collaborano alla realizzazione del contrasto dell'evasione fiscale con la creazione di un meccanismo di controllo diffuso che traccia le operazioni di pagamento e quindi stabilisce una forma di controllo di diffuso in grado di migliorare sensibilmente l'efficienza della repressione di questo fenomeno. I secondi vengono obbligati a partecipare al contrasto dell'evasione fiscale emergente nel commercio B2C, ma a loro viene consentito di partecipare alla lotteria, creando un circolo

virtuoso, in cui la regolarizzazione delle operazioni di pagamento dei tributi consente allo Stato di disporre di maggiori risorse per il sostegno del fabbisogno pubblico. Inoltre, il circolo virtuoso emerge anche ove si consideri che tutti gli operatori economici hanno una ragionevole certezza che nessun operatore economico può fare contrattazione di riduzioni dei prezzi a fronte di pagamenti in contanti che potrebbero favorire sacche di evasione fiscale. A questo riguardo forse la lotteria degli scontrini potrebbe essere ancora più efficace del cashback, visto che il tracciamento dipende da ogni singolo euro pagato con moneta elettronica.

Infine, come già si è detto in relazione al cashback, il fatto che sia possibile partecipare alla lotteria degli scontrini solo per gli acquisti effettuati presso gli esercenti del commercio tradizionale potrebbe contribuire a invogliare i contribuenti ad acquistare presso di essi, così da acquistare a costo zero anche un biglietto per la lotteria, invece che presso gli operatori del commercio online. Stesso dicasi anche per i profili di compatibilità di questo vantaggio con la disciplina europea sugli aiuti di Stato, su cui si ritornerà di seguito.<sup>171</sup>

## **2.4 IL QUADRO COSTITUZIONALE DI RIFERIMENTO**

Dopo aver passato in rassegna le due misure che costituiscono l'oggetto principale di questa tesi, è opportuno esaminarle brevemente nell'ottica dei principi costituzionali rilevanti per la materia tributaria. In questo modo ci si propone di verificare se l'approccio innovativo all'evasione fiscale, fondato sul controllo diffuso con l'impiego dei dati risultanti dai pagamenti *cashless*, sia compatibile con i principi ai quali devono conformarsi le scelte del legislatore.

In particolare, occorre verificare sia i principi costituzionali di rilevanza tributaria, sia quelli che, pur non presentando una specifica dimensione tributaria, potrebbero avere un impatto sull'applicazione delle due misure oggetto di questa tesi. Entrambi saranno poi passati al vaglio di due principi generali della nostra costituzione, ossia quelli previsti rispettivamente agli artt. 2 e 3 Cost.

---

<sup>171</sup> V. infra para. 2.5.

Il nucleo dell'analisi dei principi costituzionali specificamente rilevanti nella materia tributaria è rappresentato dagli artt. 23 e 53 Cost, rispettivamente disciplinanti la riserva di legge e il principio di capacità contributiva.

La riserva di legge impone nella materia tributaria che la disciplina di questa materia sia regolata, almeno quanto agli elementi essenziali del tributo e delle misure volte ad attuarlo, dalla legge. Pur non potendosi in questa sede affrontare le complesse sfaccettature di questo principio, vi è che, ai fini qui in esame, entrambe le misure oggetto di questa tesi attuano una forma di delegificazione che va ben al di là delle comuni esigenze di attuare con fonti normative secondarie quanto disposto dalla legge. Peraltro, se nel cashback ciò si attua con il ricorso al decreto ministeriale, che è una fonte normativa secondaria, per la lotteria degli scontrini la legge espressamente rimanda l'attuazione all'emanazione di provvedimenti amministrativi, ossia atti amministrativi in grado di produrre effetti sulle situazioni giuridiche di terzi. Come si è già indicato in precedenza, specialmente al momento di trattare la lotteria degli scontrini, questa situazione è fonte di problemi, specialmente quando questi strumenti di attuazione vanno al di là di quanto strettamente necessario a tale fine, come nel caso della protezione dei dati.

In tale contesto, appare evidente che il legislatore si sia preoccupato, ancorché in modo molto sintetico e stringato, di salvaguardare la protezione dei dati sensibili dei consumatori dal momento in cui questi richiedono la partecipazione alla lotteria al momento in cui gli stessi vengono trasmessi, gestiti, elaborati e conservati dalle Agenzie tributarie. Questo impone dunque, da un punto di vista costituzionale, l'esigenza di verificare che tali processi si svolgano in modo compatibile con i diritti inviolabili dell'uomo, conformemente a quanto stabilito dall'art. 2 Cost., oltre che, come vedremo in seguito, alla luce dei principi del diritto europeo. Tuttavia, vi è che un altro principio fondamentale della Costituzione, ossia l'art. 3, in tema di eguaglianza sostanziale, specialmente quando interpretato in combinato con l'art. 53, co. 1 Cost., in tema di capacità contributiva,<sup>172</sup> impone un efficace contrasto all'evasione fiscale quale

---

<sup>172</sup> Sui rapporti tra art. 3 e 53 Cost., v. Gallo, F., L'evoluzione del sistema tributario e il principio di capacità contributiva, in Salvini, L., Melis, G., L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva, Cedam, Padova 2014, pp. 3 e ss.

presupposto per un'equa partecipazione al sostegno della spesa pubblica in ragione della forza economica manifestata da ciascun contribuente.<sup>173</sup>

L'efficace contrasto all'evasione fiscale rappresenta dunque un valore costituzionalmente rilevante al pari di quello alla protezione dei dati sensibili ed è dunque necessario realizzare un bilanciamento tra tali due valori ai quali va potenzialmente riconosciuta pari importanza. Ciò va fatto anzitutto a livello interpretativo, riconoscendo a ciascuno di essi quella dimensione che può ritenersi corretta nel rispetto delle esigenze di assicurare l'attuazione del prelievo tributario nel rispetto delle misure poste in essere dal legislatore.

Ancora una volta, non è questa tesi la sede opportuna per effettuare uno studio di questa portata. Tuttavia, questa tesi si propone di analizzare i limiti entro i quali l'utilizzo del cashback e della lotteria degli scontrini sono conformi al dettato costituzionale. Pertanto, è chiaro che con questi due strumenti il legislatore abbia voluto segnare una svolta al contrasto dell'evasione fiscale, realizzando per la prima volta un contrasto di interessi tra i consumatori privati e gli operatori economici, così da servirsi del cashback e della lotteria degli scontrini per scoprire forme di evasione fiscale in modo più efficace rispetto a quanto si è finora fatto.

È proprio questa esigenza che giustifica l'impiego di risorse finanziarie statali per finanziare la lotteria degli scontrini e rimborsare una parte del corrispettivo pagato per l'acquisto di beni e servizi con moneta elettronica. In questo senso, il legislatore impone un immediato sacrificio a tutti i contribuenti, per concedere ad alcuni contribuenti, quelli che compiono acquisti di beni e servizi con strumenti di pagamento elettronico dagli esercenti tradizionali, un vantaggio immediato attuale (cashback) o potenziale (lotteria degli scontrini). Queste considerazioni e finalità di contrasto all'evasione fiscale giustificano la razionalità e ragionevolezza dell'intervento posto in essere dal legislatore e non possono essere compromesse dall'esigenza di tutelare con una particolare intensità o in modo isolato un altro valore costituzionale, quale quello della protezione dei dati. Ciò è a maggior ragione vero ove si consideri che l'amministrazione tributaria non riceve

---

<sup>173</sup> In questo senso, anteriormente all'emanazione della clausola generale antielusione, si erano pronunciate le Sezioni Unite della Cassazione su cui cfr. Cass. SS.UU., Sentenza del 23/12/2008 n. 30055. Se dunque l'esigenza di contrastare l'elusione fiscale è ricollegabile all'art. 53 Cost., ciò deve valere a maggior ragione per un fenomeno più grave di sottrazione all'imposta, quale l'evasione fiscale.

necessariamente dati sensibili dei contribuenti diversi da quelli che potrebbe ottenere accedendo alle informazioni con l'intervento degli intermediari finanziari. Infatti, come si è già detto in precedenza, il segreto bancario nei confronti dell'amministrazione finanziaria è ormai tramontato da circa un trentennio.<sup>174</sup> Inoltre, il dato decisivo è rappresentato anche dal fatto che, come si vedrà meglio al momento di interpretare la normativa europea, la protezione dei dati non mira a bloccare l'accesso delle autorità tributarie agli stessi, ma solo a evitare che vi sia una divulgazione pubblica di tali dati senza il consenso dell'interessato.

In questo senso, consentire al legislatore di utilizzare pienamente i dati emergenti dal cashback e dalla lotteria degli scontrini nel quadro del contrasto all'evasione fiscale è un modo di rispettare non solo il disegno del legislatore effettuato nel rispetto del principio costituzionale di legalità applicabile alla materia tributaria, ma anche di tutelare indirettamente l'equità del prelievo tributario in modo corrispondente alla capacità contributiva effettiva degli operatori economici in questione. Lo stesso può affermarsi anche al momento di impiegare i dati emergenti da cashback e lotteria degli scontrini nei confronti degli stessi contribuenti, ad esempio per fondare la motivazione specifica relativa al ricorso di alcune forme di accertamento, come quello sintetico di cui all'art. 38, co. 4 d.p.r. 600/73, o anche per rafforzare le modalità di controllo cartolare e sostanziale.

In tale contesto, va infine osservato anche che migliorando l'efficienza del contrasto all'evasione fiscale si può anche contribuire ad assicurare il buon andamento della Pubblica Amministrazione, conformemente a quanto disposto dall'art. 97 Cost. Infatti, un'azione più incisiva di contrasto dell'evasione fiscale recupererà maggiore gettito richiedendo l'impiego di minori risorse umane da parte dell'amministrazione tributaria: questa è un'ulteriore ragione per considerare che questo nuovo approccio all'evasione fiscale può rappresentare il punto di partenza dell'impiego delle nuove tecnologie nell'attuazione del prelievo tributario, ivi comprese la blockchain e l'intelligenza artificiale.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> V. cap. 1.

<sup>175</sup> Su tali aspetti si ritornerà in modo più approfondito nel para. 2.6.

## 2.5 LA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA

L'analisi della normativa europea rappresenta un importante completamento del quadro dei principi giuridici fondamentali di riferimento entro cui il nuovo approccio all'evasione fiscale dovrà operare. Fermo restando il valore supremo dei principi fondamentali della Costituzione Italiana, che in ogni caso vanno rispettati,<sup>176</sup> tutti gli organi dello Stato sono infatti obbligati ad assicurare la piena attuazione del diritto dell'Unione Europea, dunque dei suoi principi e delle sue norme, primarie e secondarie.

Anche in questo caso, esula dai fini di questa tesi lo studio sistematico dei principi e delle norme del diritto sovranazionale dell'Unione Europea, che invece si concentrerà sugli aspetti specifici della normativa primaria e secondaria direttamente rilevante nel contesto studiato da questa tesi.

Prima di fare ciò, occorre però ricordare che sussiste una ampia comunanza tra principi costituzionali e principi del diritto europeo. Quest'ultimo addirittura riconosce ai primi una rilevanza nel proprio ordinamento giuridico ai sensi dell'art. 6, co. 3 TUE, nella misura in cui siano espressione del patrimonio costituzionale comune agli Stati membri. In questo senso, le possibilità di un vero contrasto tra principi sono alquanto limitate, spesso dovute a un loro impiego in un contesto non parzialmente coincidente, e generalmente risolvibili in via interpretativa. Quando però questo non fosse possibile, l'interpretazione ormai accettata dalla Corte Costituzionale a seguito delle cosiddette sentenze gemelle<sup>177</sup> riconosce l'obbligo di garantire la priorità applicativa del diritto europeo, che può spingersi sino alla disapplicazione di quelle interne in contrasto con il primato dello stesso.<sup>178</sup>

Sono almeno due i profili di specifica rilevanza dell'ordinamento europeo ai fini qui in esame.

---

<sup>176</sup> Tali principi sono quelli contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione e rappresentano i cosiddetti "controlimiti" alla cessione di sovranità all'Unione Europea, tali dunque che non possono mai essere messi in discussione dall'ordinamento europeo. Sul punto v amplius Gallo, F., La concorrenza fra il diritto nazionale e il diritto europeo (UE e CEDU) nella giurisprudenza costituzionale italiana, in *Giurisprudenza commerciale*, 2-2015, p. 258-I e ss.

<sup>177</sup> Corte cost., sentenze nn. 348 e 349 del 2007.

<sup>178</sup> Sul punto cfr. ancora Gallo, F., *ibidem*.

In primo luogo, occorre verificare la compatibilità della raccolta, trasmissione, gestione e conservazione dei dati con gli standards e le norme europee a protezione dei dati personali. In aggiunta a quanto si è già detto in precedenza, vi è che, nell'ottica del diritto dell'Unione Europea, la protezione dei dati rappresenta un principio fondamentale, riconosciuto nell'art. 8 della Carta Europea dei Diritti Fondamentali, e regolato specificamente con la emanazione di un regolamento, ossia di normativa secondaria immediatamente applicabile, meglio noto come Regolamento Generale di Protezione dei Dati.<sup>179</sup> Tale regolamento assicura una tutela particolarmente intensa al fine di evitare la divulgazione pubblica dei dati senza il consenso dell'interessato. Pur riconoscendosi ciò, vi è però che questa tutela non è assoluta, ma riconosce alcuni limiti, fra cui va annoverato quello stabilito all'art. 23, co. 1., lett. e), che, dopo aver stabilito l'obbligo per ciascuna restrizione di rispettare l'essenza dei diritti e libertà fondamentali, ammette le restrizioni necessarie e proporzionate all'interno di una società democratica per salvaguardare... altri importanti obiettivi di interesse pubblico generale, fra cui anche quelli relativi alla materia tributaria. Anche se il successivo co. 2 stabilisce il contenuto delle misure normative predisposte nell'esercizio della deroga in precedenza indicata, occorre ricordare che in uno dei considerando preliminari al regolamento si fa espresso riferimento alla possibilità di utilizzare dati per finalità di monitoraggio e prevenzione dell'evasione e della frode fiscale.<sup>180</sup> Stante la corrispondenza della deroga con il suddetto considerando,

---

<sup>179</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, cit.

<sup>180</sup> Si tratta del considerando n. 71, che stabilisce quanto segue "L'interessato dovrebbe avere il diritto di non essere sottoposto a una decisione, che possa includere una misura, che valuti aspetti personali che lo riguardano, che sia basata unicamente su un trattamento automatizzato e che produca effetti giuridici che lo riguardano o incida in modo analogo significativamente sulla sua persona, quali il rifiuto automatico di una domanda di credito online o pratiche di assunzione elettronica senza interventi umani. Tale trattamento comprende la «profilazione», che consiste in una forma di trattamento automatizzato dei dati personali che valuta aspetti personali concernenti una persona fisica, in particolare al fine di analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze o gli interessi personali, l'affidabilità o il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti dell'interessato, ove ciò produca effetti giuridici che lo riguardano o incida in modo analogo significativamente sulla sua persona. Tuttavia, è opportuno che sia consentito adottare decisioni sulla base di tale trattamento, compresa la profilazione, se ciò è espressamente previsto dal diritto dell'Unione o degli Stati membri cui è soggetto il titolare del trattamento, anche a fini di monitoraggio e prevenzione delle frodi e dell'evasione fiscale secondo i regolamenti, le norme e le raccomandazioni delle istituzioni dell'Unione o degli organismi nazionali di vigilanza e a garanzia della sicurezza e dell'affidabilità di un servizio fornito dal titolare del trattamento, o se è necessario per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento, o se l'interessato ha espresso il proprio consenso esplicito. In ogni caso, tale trattamento dovrebbe essere subordinato a garanzie adeguate, che dovrebbero comprendere la specifica informazione all'interessato e il diritto di ottenere l'intervento umano, di esprimere la propria opinione, di ottenere una spiegazione della decisione conseguita dopo tale valutazione e di contestare la decisione. Tale misura non dovrebbe riguardare un minore."

quest'ultimo può rappresentare uno strumento molto importante per determinare le condizioni alle quali la suddetta deroga può legittimamente condurre ad autorizzare le restrizioni. La formulazione del suddetto considerando include un riferimento espresso alla "profilazione", ossia un trattamento automatizzato dei dati personali, ma dal contesto si evince un interesse a evitare l'adozione di misure senza riconoscere al contribuente il diritto al contraddittorio e alla motivazione. Su questa base si ritornerà nel prosieguo di questo capitolo per delineare alcuni possibili limiti all'impiego dei dati ricavati con cashback e lotteria degli scontrini.<sup>181</sup> Tuttavia, sin da ora può affermarsi che il diritto dell'Unione Europea non osta in linea di principio all'utilizzo di questi dati, tenuto anche conto del fatto che, nel caso in cui il legislatore sembra avvertire una maggiore criticità, ossia la lotteria degli scontrini, sono previste precise garanzie all'utilizzo dei dati, che ne consentono l'impiego in funzione di contrasto all'evasione fiscale e nel contempo evitano ogni possibile arbitrio da parte dell'amministrazione tributaria. Inoltre, ogni analisi relativa alla proporzionalità di queste misure in sede di controllo da parte del Garante italiano della protezione dei dati personali senza tenere conto della meritevolezza degli obiettivi di contrasto dell'evasione fiscale, che costituiscono il fondamento principale di queste misure e dell'impiego di risorse finanziarie pubbliche ad esso correlato.

In secondo luogo, occorre esaminare la disciplina europea sugli aiuti di Stato, di cui all'art. 107 TFUE. In base a tale disposizione, le misure che attribuiscono un vantaggio selettivo a favore di alcune imprese o merci, in grado di alterare la concorrenza sul mercato interno sono incompatibili con il diritto dell'Unione Europea e possono essere introdotte solo a seguito di una previa autorizzazione da parte della Commissione Europea, in quanto depositaria dei poteri relativi alla politica comune europea di tutela della concorrenza. Per giurisprudenza consolidata europea gli aiuti di Stato scaturiscono non solo dalla concessione di sovvenzioni, ma anche risultare dall'applicazione di misure fiscali che stabiliscono un trattamento più favorevole rispetto a quello applicabile.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Cfr. para. 2.6.

<sup>182</sup> Cfr. per tutti CGUE, 21.12.2016, causa C-20/15 P, World Duty Free, in cui la Corte ha ammesso che le misure tributarie di carattere strutturale non determinano l'esistenza di un vantaggio selettivo.

Anche in questo caso non rientra tra gli obiettivi di questa tesi l'analisi sistematica di tali problematiche. È però necessario verificare in che misura questo divieto rilevi specificamente ai fini qui in esame.

Come si è più volte indicato in precedenza, sia il cashback, sia la lotteria degli scontrini applicano un meccanismo in cui il contribuente riceve un vantaggio, attuale (cashback) o potenziale (lotteria degli scontrini), per il fatto di impiegare un mezzo di pagamento elettronico in relazione di un acquisto di beni e servizi.

A prima vista, il collegamento con il divieto di aiuti di Stato potrebbe sembrare del tutto assente, visto che entrambe le leggi trovano applicazione soltanto in relazione agli acquisti effettuati da privati. Pertanto, visto che sono questi soggetti a trarre il vantaggio (attuale o potenziale), si potrebbe ritenere che la misura non rileva ai fini del divieto di aiuti di Stato. Tuttavia, la giurisprudenza europea, sin dal lontano caso delle miniere di carbone,<sup>183</sup> ha riconosciuto la rilevanza anche degli aiuti concessi in forma indiretta, visto che anche la concessione di vantaggi ai privati potrebbe determinare ripercussioni sulla concorrenza sul mercato. In questo senso, si potrebbe dunque affermare che consentendo ai privati di conseguire un vantaggio economico soltanto con l'effettuazione dei pagamenti elettronici presso gli esercenti tradizionali, si renderebbero gli acquisti da tali soggetti secondo la suddetta modalità più convenienti rispetto a quelli effettuati presso altri soggetti. Pur essendo ciò non discutibile, vi è però che non tutti gli acquisti presso tali soggetti danno diritto al rimborso del 10% con il cashback o alla partecipazione alla lotteria, ma solo quelli effettuati con mezzi di pagamento elettronico. È proprio questa la chiave di volta per una corretta analisi del problema: il vantaggio si concede per contrastare l'evasione fiscale, che rappresenta una giustificazione normalmente accettata dalla Corte di Giustizia Europea, come espressione di un obiettivo strutturale del sistema tributario.<sup>184</sup>

Questa finalità consente peraltro anche di voler escludere ogni problema di aiuto di Stato alle imprese che gestiscono i mezzi di pagamento elettronico, visto che la tracciabilità dei

---

<sup>183</sup> CGUE, 23.2.1961, causa 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen [miniere di carbone].

<sup>184</sup> Per un'analisi sistematica in tema di rilevanza fiscale degli aiuti di Stato si veda lo studio di Quattrocchi, A., Gli aiuti di Stato nel diritto tributario, Cedam, Padova, 2020.

suddetti pagamenti è necessaria al fine di conseguire l'obiettivo di contrasto all'evasione fiscale che il cashback e la lotteria degli scontrini si propongono.

## **2.6 BREVI CENNI SULL'IMPIEGO DEI DATI IN RACCORDO CON ALTRI STRUMENTI DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE**

### **2.6.1 Fatturazione elettronica, comunicazioni telematiche IVA e commercio sulle piattaforme online**

Dal 1° gennaio 2019 esiste un obbligo generalizzato (pur se con alcune eccezioni) di emissione di fattura elettronica per le operazioni imponibili ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.<sup>185</sup> Tale obbligo di aggiunge a quello delle comunicazioni in via telematica delle operazioni attive effettuate, che copre tutte le fatture emesse nel trimestre di riferimento e quelle ricevute e registrate per le cessioni di beni e prestazioni di servizi.<sup>186</sup>

Queste misure consentono all'amministrazione tributaria di facilitare il controllo tributario in funzione antievasione, migliorando la tempestività dell'intervento e acquisendo elementi documentali importanti a sostegno della prova che l'amministrazione è chiamata a fornire per contestare la validità di quanto dichiarato dall'operatore economico.

Nonostante l'importanza di questi strumenti di controllo tributario, vi è che non sempre essi risultano efficaci in relazione alle operazioni B2C, visto che la fatturazione non è obbligatoria per le operazioni con il consumatore finale. Questo è proprio il settore in cui invece l'utilizzo dei nuovi strumenti di controllo diffuso esplica i propri effetti, realizzando così un importante funzione complementare nell'ottica del contrasto all'evasione fiscale.

Le misure oggetto di questa tesi, almeno nella loro conformazione attuale, non riescono invece ad avere la stessa efficacia nel contrastare quelle forme di evasione IVA che emergono in relazione alle operazioni B2C nel contesto della sharing economy. In tali ipotesi, il maggior ostacolo è rappresentato dal contesto internazionale e dalla notevole

---

<sup>185</sup> L'obbligo è stato introdotto con l'art. 1, co. 34 d. lgs. 5 agosto 2015, n. 127.

<sup>186</sup> L'obbligo è stato introdotto con art. 21, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in l. 30 luglio 2010, n. 122, poi sostituito con art. 4 d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, conv. in l. 1 dicembre 2016, n. 225.

frammentazione di queste operazioni, spesso anche di modico importo, che rendono estremamente difficile un effettivo controllo. Per questa ragione, l'OCSE ha effettuato studi volti a ipotizzare il coinvolgimento delle piattaforme elettroniche come responsabili d'imposta per le operazioni B2C.<sup>187</sup> Si tratta ovviamente di una misura alquanto radicale, pur se non sconosciuta nel diritto tributario, che potrebbe presentare profili critici in termini di responsabilità oggettiva del venditore per il pagamento del tributo, indipendentemente dalla effettiva riscossione dello stesso dall'acquirente. L'estensione delle misure oggetto di questa tesi anche a tale ambito potrebbe rappresentare un'interessante possibilità da verificare, ad esempio a livello europeo, per ottenere un approccio in grado di contrastare più efficacemente l'evasione fiscale e con un più ridotto impatto sugli operatori economici.

### **2.6.2 Tracciabilità delle movimentazioni economiche e tax profiling**

Il cashback e la lotteria degli scontrini sono espressioni specifiche di una più generale tendenza al tracciamento delle movimentazioni economiche, che ormai quasi pervade la società moderna e circonda la vita quotidiana di ciascun consumatore. Infatti, basta pensare a ciò che accade quando navighiamo su alcuni siti: i cd. cookies registrano le nostre preferenze, che vengono elaborate sulla base di studi analitici, generalmente effettuati in modalità totalmente automatica, e che segnalano un potenziale nostro interesse a venire a conoscenza di alcuni prodotti dell'impresa. Tutto questo spiega il radicale cambiamento del modo di fare impresa nell'economia digitalizzata, che alimenta il successo aziendale con l'elaborazione dei dati (*data analytics*) relativi alle abitudini del consumatore e che pone pressanti esigenze di tutela della protezione dei dati. Specialmente a seguito dell'introduzione dei severi standards di protezione nell'Unione Europea con il Regolamento Generale di Protezione dei Dati, questo fenomeno si svolge in modo trasparente e solo con il consenso espresso del consumatore.

La data analytics è però una realtà della società moderna che non può essere ignorata ai fini dell'approccio innovativo proposto con questa tesi. Come già si è detto più volte in

---

<sup>187</sup> Cfr. OECD, *The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales*, OECD, Paris, 2019, in [www.oecd.org/tax/consumption/the-role-of-digital-platforms-in-the-collection-of-vat-gst-on-online-sales.pdf](http://www.oecd.org/tax/consumption/the-role-of-digital-platforms-in-the-collection-of-vat-gst-on-online-sales.pdf) (consultato il 17 maggio 2021).

questo elaborato, si propone in questa sede un utilizzo dei dati relativi alle operazioni B2C al fine di contrastare l'evasione fiscale, fornendo all'amministrazione tributaria dati in base ai quali essa può migliorare la qualità dei propri controlli e accertamenti fiscali.

In questa sede, si ritiene importante evidenziare le potenzialità di questo approccio sul procedimento tributario e sul contrasto all'evasione fiscale, sostenendo le ragioni per cui è necessario non porre limitazioni eccessive all'utilizzo dei dati raccolti con il cashback e la lotteria degli scontrini con il consenso dei consumatori.

Leggendo le norme con cui è stata introdotta la lotteria degli scontrini si potrebbe pensare che il legislatore si è particolarmente preoccupato di utilizzare questa soprattutto per consentire ai contribuenti di segnalare quegli esercenti che si rifiutano di accettare il codice lotteria per le operazioni B2C. Anche se questa finalità è indubbiamente presente nella misura in questione, si deve ricordare che la lotteria e il cashback sono due importanti strumenti per ottenere l'accesso ai dati di tali operazioni. Sono quindi strumenti che consentono di utilizzare la data analytics anche in materia tributaria, producendo significativi miglioramenti sulla gestione del procedimento tributario.

In questa sede, non si vuole affermare solo che essi consentono di migliorare l'efficienza, ma anche che l'accesso pieno dell'amministrazione tributaria a questi dati e il loro utilizzo in sede di procedimento tributario potrebbe rendere non necessaria la loro acquisizione in loco presso l'operatore economico, presso intermediari finanziari, ridurre il numero delle verifiche fiscali. Inoltre, esso potrebbe anche consentire all'amministrazione di svolgere i propri controlli su quei soggetti che manifestano situazioni più palesi di violazione degli obblighi tributari, riducendo quindi l'intrusione nelle vicende di quegli operatori economici in cui non è dato riscontrare chiari segnali di evasione fiscale. Possono poi anche consentire un più elevato grado di successo nella gestione del procedimento tributario, essendo più difficile superare i rilievi formulati dall'amministrazione sulla base di prove più schiaccianti dell'evasione fiscale. Stesso dicasi ovviamente anche per la stima del profilo di rischio degli operatori economici e per molte altre considerazioni che rientrano in quella nuova tipologia di attività procedimentale tributaria, che è anche nota

come *tax profiling*.<sup>188</sup> L'OCSE si è occupata di analizzare tali vantaggi, sostenendo con i propri studi le ragioni del loro impiego e incoraggiandolo ai fini del miglioramento della cosiddetta *tax compliance*, ossia del corretto adempimento degli obblighi tributari.<sup>189</sup> Queste considerazioni valgono ovviamente anche per l'impiego dei dati relativi alle fatturazioni elettroniche e comunicazioni telematiche, nonché più in generale per l'elaborazione dei dati di terzi da parte dell'amministrazione tributaria. Nel prossimo capitolo si vedranno le interessanti esperienze di alcuni Paesi nell'ottica del diritto comparato.

In questa sede è però necessario sottolineare che il *tax profiling* solleva delicati problemi in merito all'utilizzo di dati sensibili dei contribuenti. Le ragioni in precedenza evidenziate dimostrano che, diversamente da quello che accade quando la *data analytics* viene utilizzata per finalità aziendali, nel contesto del contrasto all'evasione da parte dell'amministrazione tributaria, ossia del cd. *tax profiling*, i vantaggi superano nettamente gli aspetti critici. A ciò si aggiunge anche il fatto che, diversamente dalle imprese, l'amministrazione tributaria può comunque avere accesso ai dati sensibili relativi ai contribuenti nell'esercizio della propria potestà ispettiva e accertativa. Inoltre, non si deve dimenticare che è tecnicamente possibile consentire all'amministrazione tributaria di avere accesso a questi dati senza per tale ragione determinare la loro divulgazione pubblica. Pertanto, anche al momento di valutare la proporzionalità dell'utilizzo di tali dati da parte dell'amministrazione tributaria occorre ricordare che l'approccio innovativo all'evasione fiscale posto in essere grazie al contrasto di interessi creato dal cashback e dalla lotteria degli scontrini potrebbe avere conseguenze ancor più positive sull'evasione fiscale, ove si consentisse all'amministrazione di utilizzare appieno questi dati nel contesto del *tax profiling*.

---

<sup>188</sup> L. Scarcella, *Tax compliance and privacy in profiling and automated decision making*, (2019) 8, in *Internet Policy Review* 4, <https://doi.org/10.14763/2019.4.1422> (consultato il 17 maggio 2021).

<sup>189</sup> OECD, *Advanced Analytics for Better Tax Administration*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2016, in <https://www.oecd.org/publications/advanced-analytics-for-better-tax-administration-9789264256453-en.htm> (consultato il 17 maggio 2021); OECD, *Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2016 in <https://www.oecd.org/publications/technologies-for-better-tax-administration-9789264256439-en.htm> (consultato il 17 maggio 2021).

### **2.6.3 Utilizzo delle blockchains e dell'intelligenza artificiale nel contrasto all'evasione fiscale**

La blockchain è in sostanza una concatenazione informatica di nodi che elabora i dati sulla base dell'esperienza in modo da pervenire a una conseguenza necessitata senza l'intervento umano.<sup>190</sup> E' su questo terreno che l'intelligenza artificiale può essere impiegata anche per migliorare le prestazioni dell'intervento umano, ad esempio effettuando una scrematura preliminare di quanto poi viene esaminato da un determinato soggetto.

L'impiego delle blockchains nella società civile è in crescita esponenziale, ma anche nella materia tributaria presenta un importante potenziale di utilizzo, che non deve essere ignorato. Per avvicinare il mondo delle blockchain al diritto tributario possiamo ad esempio pensare ad alcuni esempi, che riguardano l'impiego delle tecnologie automatizzate nel procedimento tributario. Un primo esempio è l'elaborazione dei dati che da molti anni ha già reso possibile effettuare le cd. liquidazioni automatizzate del tributo in base all'art. 36-bis d.p.r. 600/73. Avvicinandosi maggiormente all'impiego delle blockchains, possiamo pensare alla predisposizione delle cd. dichiarazioni tributarie precompilate. Questi però non sono che esempi preliminari in grado di dimostrare l'enorme potenziale di utilizzo delle tecnologie e dell'intelligenza artificiale, anche a sostegno della lotta all'evasione fiscale, che rileva ai fini della tesi in esame.

L'elemento imprescindibile per l'impiego delle blockchains è rappresentato dai dati e dalla correttezza e affidabilità degli stessi, senza i quali esse possono produrre conseguenze opposte a quelle che ci si prefigge con il loro utilizzo. In questo senso, i dati provenienti dal cashback e dalla lotteria degli scontrini rappresentano un'opportunità unica per consentire all'amministrazione di acquisire elementi certi e incontrovertibili, elaborando i quali si può rafforzare la lotta contro l'evasione fiscale in un modo alternativo a quello tradizionalmente utilizzato, su cui ci si è soffermati nel primo capitolo.

---

<sup>190</sup> Per una spiegazione di cosa è una blockchain si veda anche la definizione in <https://www.ibm.com/topics/what-is-blockchain> (consultato il 17 maggio 2021).

Infatti, i dati acquisiti con il cashback e la lotteria degli scontrini hanno una funzione simile a quella in precedenza descritta in relazione ai cookies. Incrociando i dati acquisiti e studiandoli sulla base di algoritmi appositamente costruiti, l'amministrazione tributaria può dunque rendere possibile l'impiego dell'intelligenza artificiale al servizio di un migliore procedimento tributario. Analizzando il comportamento dei contribuenti nel corso degli anni si può poi arrivare a effettuare, con un certo grado di affidabilità, anche stime sulla verosimiglianza che in alcuni contesti specifici possa emergere l'evasione fiscale, o che un determinato contribuente possa porre in essere questo tipo di fenomeno. In questo senso, il pieno utilizzo di questi dati non servirebbe più solo per contrastare l'evasione fiscale degli operatori economici B2C, ma anche per migliorare il funzionamento di alcune tipologie di accertamento, come quello sintetico basato sugli indici di spesa, riducendo altresì la necessità di acquisire dati relativi alle movimentazioni dei conti correnti bancari.

Queste brevi esemplificazioni servono a rendere un'idea che l'impatto delle blockchains può avere sul provvedimento tributario, consentendo ai controlli tributari di fondarsi su fatti dotati di una maggiore capacità probatoria e quindi aumentando le prospettive di successo, oltre a ridurre l'impatto sui contribuenti che non commettono evasione fiscale, senza contare le ripercussioni indirette che si potrebbero verificare sulla psicologia dei contribuenti. Tenendo infatti presente quanto si è detto in precedenza, la verosimile certezza di essere scoperti e la altrettanto verosimile certezza che i meccanismi sono efficaci nei confronti di tutti potrebbero quindi scoraggiare i contribuenti, ivi compresi gli operatori economici, a commettere evasione fiscale.

L'impiego delle blockchains nel procedimento tributario e con funzione di contrasto all'evasione fiscale deve però avvenire nel rispetto delle garanzie fondamentali di attuazione del tributo, così come dei principi dell'ordinamento giuridico. In questo senso, è particolarmente importante che l'utilizzo dei dati da parte dell'amministrazione tributaria si svolga nel rispetto della protezione dei dati, onde prevenirne una divulgazione pubblica non autorizzata dall'interessato.<sup>191</sup> Inoltre, l'impiego dell'intelligenza artificiale non può portare a una completa automazione del procedimento tributario, ma solo a un

---

<sup>191</sup> A. J. Cockfield, *Sharing Tax Information in the 21<sup>st</sup> Century: Big Data Flows and Taxpayers as Data Subjects*, in *Canadian Tax Journal*, 2019, 67:4, p. 1179 e ss.

miglioramento delle fasi preliminari dello stesso e dell'acquisizione e gestione dei fatti rilevanti ai fini della determinazione della misura in cui il tributo è dovuto e del concreto pagamento dello stesso.

In questo senso, per quel che concerne l'oggetto di questa tesi, può dunque immaginarsi che i fatti acquisiti dal cashback e dalla lotteria degli scontrini vengano utilizzati per scoprire le fattispecie in cui è possibile che si verifichi l'evasione fiscale da parte degli operatori economici B2C e per fornire la prova delle situazioni in cui ciò accade. In tale contesto, però i funzionari dell'amministrazione finanziaria dovranno però comunque ponderare, in contraddittorio con il contribuente, che tale fenomeno concretamente occorra.

#### **2.6.4 La trasparenza fiscale internazionale**

Finora si è dedicato molto poco spazio in questa tesi agli aspetti internazionali dell'evasione fiscale. Questa scelta è principalmente dovuta al fatto che l'oggetto riguarda due misure, quali il cashback e la lotteria degli scontrini, che trovano applicazione essenzialmente nel contesto nazionale. In chiusura di questo capitolo può però essere utile ricordare anche che l'impiego delle blockchains è già possibile anche nel contesto dell'assistenza mutua tra amministrazioni finanziarie, meglio nota come trasparenza fiscale internazionale.

Esistono infatti numerosi strumenti già in vigore, fra cui quelli correlati alla convenzione multilaterale di assistenza mutua in materia tributaria<sup>192</sup> e il sistema europeo di assistenza mutua in materia tributaria, fondato sulle cosiddette DAC<sup>193</sup> per le imposte dirette e sul RAC<sup>194</sup> per l'imposizione indiretta, oltre alla direttiva in tema di assistenza nella riscossione.<sup>195</sup> Le misure di assistenza mutua nel contesto internazionale consentono già

---

<sup>192</sup> Cfr. OCSE-Consiglio d'Europa, Convenzione multilaterale di assistenza in materia tributaria, cit.

<sup>193</sup> Il sistema DAC, direttive sulla cooperazione amministrativa in materia tributaria, si fonda sulla direttiva 2011/16/UE, che è stata più volte modificata, fino alla più recente DAC 6 2018/822/UE sulla cd. *mandatory disclosure* degli schemi di elusione fiscale. Attualmente esiste anche una nuova proposta di ampliamento di questo sistema, con la cd. DAC 7, che rafforza il meccanismo degli accertamenti congiunti (*joint audits*) nell'Unione Europea.

<sup>194</sup> Cfr. Regolamento 904/2010 del 7 ottobre 2010 relativo alla cooperazione amministrativa in materia di frode sul valore aggiunto.

<sup>195</sup> Cfr. Direttiva 2010/24/UE del 16 marzo 2010 sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure.

attualmente il cosiddetto scambio automatico di informazioni. In questo senso, ancorché per il momento non in tempo reale, è possibile all'amministrazione tributaria di uno Stato accedere ai dati relativi al sistema informatico di un altro Stato. L'accesso a questi dati è il punto di partenza per l'elaborazione in funzione di contrasto all'evasione fiscale. Nei consessi internazionali tra amministrazioni tributarie, come il Forum on Tax Administration,<sup>196</sup> questo tipo di interventi è già stato oggetto di studi, e iniziative concrete sono già in funzione, come ad esempio il cosiddetto JITSIC,<sup>197</sup> per consentire anche a livello internazionale una lotta coordinata all'elusione ed evasione fiscale, anche con l'utilizzo delle blockchains. Proprio il JITSIC adotta la data analytics in materia tributaria sin dal 2015-2016,<sup>198</sup> in cooperazione con la Task Force sui reati tributari e sugli altri reati (TCTF).<sup>199</sup> A questo contesto si aggiunge poi il sistema integrato di scambio dati sull'IVA (VIES) nell'Unione Europea. Questo sistema consente il riscontro in tempo reale di alcuni dati e potrebbe ulteriormente essere rafforzato con l'impiego dell'intelligenza artificiale anche per attuare forme di impiego della data analytics per contrastare la frode fiscale, che costituiscono il fenomeno di maggiore gravità in termini di perdita di gettito tributario nell'Unione Europea.

---

<sup>196</sup> Cfr. OECD, Forum on Tax Administration, Annual Report 2018-2019, in <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/forum-on-tax-administration-annual-report-2018-2019.pdf> (consultato il 17 maggio 2021).

<sup>197</sup> L'acronimo JITSIC indica l'espressione Joint International Taskforce on Intelligence and Cooperation. Questo gruppo è stato costituito come centro di informazioni nel 2004 e ora include 42 stati che collaborano in ambito internazionale per il contrasto all'elusione e all'evasione fiscale. V. amplius in <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/jitsic/> (consultato il 17 maggio 2021).

<sup>198</sup> Cfr. rapporto 2015-2016 del Forum on Tax Administration, in <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/jitsic/> (consultato il 17 maggio 2021).

<sup>199</sup>

## **CAPITOLO III - LE ESPERIENZE ESTERE SULL'IMPIEGO DEI PAGAMENTI CASHLESS PER FINALITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE**

### **3.1 L'EVOLUZIONE DEGLI STUDI SULL'IMPIEGO DEI PAGAMENTI CASHLESS PER FINALITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE**

Questo capitolo analizza le esperienze estere in tema di impiego dei pagamenti cashless con funzione di contrasto all'evasione fiscale. Per un verso esso contiene un'analisi di diritto tributario comparato e, per altro verso, esamina gli obiettivi di politica fiscale di volta in volta perseguiti dal legislatore con l'impiego di queste misure. Questo binomio consente infatti di effettuare un'analisi critica della normativa tributaria italiana oggetto di questa tesi, quella cioè prospettata nel capitolo secondo, creando le condizioni per una più piena comprensione dei modelli ai quali il legislatore italiano può essersi ispirato. Inoltre, rende possibile la formulazione di proposte costruttive di modifica alla disciplina tributaria italiana.

Dall'analisi comparata si evince che il cashback e la lotteria degli scontrini sono soltanto alcune delle misure che utilizzano la tracciabilità dei pagamenti cashless per contrastare l'evasione fiscale. Si evince inoltre che alcune delle misure cashless operano anche in relazione all'impiego del denaro contante. Come si vedrà, questo elemento rappresenta in generale un punto di debolezza per queste misure, che altrimenti possono funzionare con una efficienza notevolmente maggiore se adottate in un contesto di piena tracciabilità delle operazioni, quale quello realizzato dai pagamenti cashless.

Prima di concentrare l'attenzione sulle esperienze straniere in tema di cashback e lotteria degli scontrini, è però opportuno effettuare una ricognizione completa di tutte le misure, unitamente ai rispettivi obiettivi di politica fiscale e ai diversi contesti nazionali in cui le stesse operano.

Invece di svolgere un'analisi isolata di tali misure per ciascun Paese, si ritiene preferibile comparare il modo in cui le stesse operano nelle diverse esperienze nazionali, apportando le necessarie precisazioni al fine di cogliere le eventuali diversità di obiettivi di politica

fiscale che caratterizzano il contesto positivo dei vari ordinamenti tributari. Questa metodologia non impedisce di tenere presenti anche aspetti comuni a più ordinamenti tributari. Questo è ad esempio il caso del rispetto degli obblighi che il diritto sovranazionale impone a tutti gli Stati membri dell'Unione Europea.

Da molti decenni l'amministrazione tributaria accede alle informazioni relative ai contribuenti e dimostra considerazione per i processi di automazione.<sup>200</sup> Tuttavia, è solo a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso che l'evoluzione tecnologica ha reso possibile nuove forme di elaborazione di queste informazioni al fine di migliorare l'attuazione del prelievo tributario. In particolare, da tale periodo la statistica e l'informatica hanno intrapreso lo studio dei cd. *big data*, ossia di masse molto estese di dati informativi, da cui la cd. *data analytics*, con l'intervento dell'intelligenza artificiale e delle *blockchains*, estrae elementi conoscitivi utili a studiare le tendenze del comportamento sociale.<sup>201</sup>

Applicando tale studio alla materia tributaria, è così divenuto possibile valutare il rischio dell'evasione fiscale e le situazioni in cui la stessa più frequentemente si verifica, ma anche elaborare volumi di informazioni molto maggiori, così da incrociare risultanze documentali provenienti da fonti diverse e verificarne la corrispondenza e veridicità. In questo senso, l'amministrazione tributaria in vari Paesi del mondo ha iniziato a costruire algoritmi che studiano i comportamenti del contribuente al fine di valutare la verosimiglianza del verificarsi dell'evasione fiscale.<sup>202</sup>

Per quel che concerne l'ordinamento italiano, gli studi di settore rappresentano forse la prima concreta manifestazione dell'impiego della statistica nel diritto tributario al fine del miglioramento dell'efficienza dei controlli e accertamenti tributari.<sup>203</sup>

---

<sup>200</sup> Tali aspetti furono già oggetto di un interessante studio da parte di Smith, W. H., *Automation in Tax Administration*, in *Law and Contemporary Problems*, 1969, 34 (4), pp. 751–768.

<sup>201</sup> Cfr. Cockfield, A., A. J., *Sharing Tax Information in the 21st Century: Big Data Flows and Taxpayers as Data Subjects*, in *Canadian Tax Journal*, 2019, 67:4, p. 1183.

<sup>202</sup> Questi sono appunto gli studi relativi al cd. tax profiling, ossia l'identificazione del profilo di rischio che i contribuenti pongano in essere fattispecie di evasione fiscale. Come segnala Scarcella, L., *Tax compliance and privacy rights in profiling and automated decision making*, in *Internet Policy Review*, 2019, 8 (4), sec. 2.1, ai fini di un efficiente tax profiling è necessario assicurare la completa automazione dell'elaborazione dati sulla base di dati forniti dalla persona e dalla stessa verificati.

<sup>203</sup> Gli studi di settore sono stati istituiti dall'art. 62-bis, D.l. 30 agosto 1993, n. 331, conv. con L. 29 ottobre 1993, n. 427. Agli studi di settore la giurisprudenza (Cass., SS. UU., 18 dicembre 2009, n. 26635) aveva riconosciuto il valore di presunzioni semplici, come tali non sufficienti a fondamentare il profilo motivazionale dell'accertamento tributario. Gli studi di settore sono stati sostituiti a partire dal 2018 dagli

A livello mondiale le indagini statistiche vengono impiegate per la stima del *tax gap* e dell'economia informale, ma anche per migliorare l'efficienza dell'amministrazione tributaria, aumentando il gettito tributario. In questo contesto, anche in Italia il ricorso al controllo automatizzato ha facilitato lo svolgimento di compiti di verifica a carattere prettamente meccanico, accelerandone la tempistica e riducendone i costi, a vantaggio dell'Erario pubblico e della certezza del diritto.<sup>204</sup>

La ricerca scientifica ha dimostrato il collegamento tra pagamenti in contanti ed economia informale, determinando una situazione che generalmente finisce per alimentare il *tax gap*.<sup>205</sup> Questo tipo di studi ha incoraggiato alcuni Stati, fra cui si segnala in primo luogo la Corea del Sud, a intraprendere innovative politiche fiscali che incoraggiano l'utilizzo dei pagamenti con moneta elettronica per contrastare alcune forme di evasione fiscale.

Prima di analizzare in maggiore dettaglio le misure concretamente adottate nell'ambito di tali politiche, è opportuno differenziarle da quelle che hanno perseguito lo stesso obiettivo puntando sulla demonetizzazione, ossia sull'introduzione di limiti alla circolazione del denaro contante e all'effettuazione di operazioni con questa modalità di pagamento. La demonetizzazione è stata applicata specialmente in India,<sup>206</sup> che la ha combinata con una operazione di rimonetizzazione, ossia obbligando la sostituzione di alcune tipologie di banconote più frequentemente utilizzate nell'economia informale.<sup>207</sup> Tuttavia, anche in Italia<sup>208</sup> e in altri Paesi<sup>209</sup> sono state introdotte alcune limitazioni di questo tipo. Misure simili sono poi quelle che stabiliscono l'obbligo di effettuare

---

indici di affidabilità fiscale, attualmente in vigore nell'ordinamento tributario italiano. Su tali aspetti cfr. amplius 1.4.4.

<sup>204</sup> Più di recente, ciò ha portato anche all'elaborazione delle dichiarazioni precompilate, che stanno gradualmente diffondendosi in tutto il mondo.

<sup>205</sup> Kearney, A. T., Schneider, F., *The Shadow Economy in Europe: Using Payment Systems to Combat the Shadow Economy*, 2009, in <https://www.atkearney.com/documents/10192/1f89864d-903f-4683-b6e4-df57e223a4d7>

<sup>206</sup> Cfr. Jain, S., Kamath, A., *Indian and Australian Perspectives on Demonetization and Its Tax Implications*, in *Asia-Pacific Tax Bulletin*, 2017, n. 5, in *Journal Articles & Opinion Pieces IBFD* (accessed 22 May 2021).

<sup>207</sup> Cfr. Jain, S., Kamath, A., *ibidem*.

<sup>208</sup> Le limitazioni sono variate più volte nel corso degli ultimi trent'anni, fino al punto minimo inferiore a 1000 Eur durante il governo Monti.

<sup>209</sup> Cfr. Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Grecia, Portogallo, Slovacchia, Spagna e Ungheria, come indicato da Beretta, E., *The Irreplaceability of Cash and Recent Limitations on Its Use> Why Europe is Off the Track*, Paper at the International Conference "The Usage, Costs and Benefits of Cash Revisited", Deutsche Bundesbank, Dresda, 15/18 settembre 2014. Inoltre, limiti quantitativi ai pagamenti in denaro contante sono previsti in molti altri Paesi del mondo, fra cui specialmente quelli della regione latinoamericana.

pagamenti elettronici del reddito dipendente,<sup>210</sup> o che prevedono forme di imposizione fiscale sui prelievi effettuati in denaro contante.<sup>211</sup>

La Corea del Sud ha intrapreso con molta convinzione la politica di incentivazione fiscale per l'utilizzo dei pagamenti elettronici, applicando misure di vantaggio per i consumatori e gli operatori economici B2C sia relativamente all'imposta sul reddito, sia a quella sul valore aggiunto. In particolare, ai primi è stato consentito di dedurre dal proprio reddito imponibile, a partire dal 1999, le spese eccedenti una percentuale del salario annuale stabilita dal legislatore,<sup>212</sup> a condizione che le suddette spese fossero state effettuate con moneta elettronica o (a seguito delle modifiche successivamente introdotte) risultassero comunque tracciabili.<sup>213</sup> Tale deduzione opera con la fissazione di un plafond, che il legislatore varia periodicamente in modo da preservare la sostenibilità finanziaria di questa misura e di conformarla ai propri obiettivi di politica fiscale.<sup>214</sup> Agli operatori economici è invece concesso un incentivo sia sul versante delle imposte sui redditi, sia su quello del valore aggiunto, determinata in ragione delle vendite con pagamenti in moneta elettronica.<sup>215</sup>

La letteratura economica considera l'esperienza sudcoreana come un esperimento di grande successo. Per un verso, infatti, i pagamenti con moneta elettronica sono passati dal 4,9% del 1999 al 34,3% del 2002 e poi al 42,5% del PIL coreano<sup>216</sup>; per altro verso si

---

<sup>210</sup> Questo tipo di misure è stato applicato in Croazia, Slovenia, a livello regionale della Republika Srpska all'interno della Bosnia-Erzegovina, nonché negli Emirati Arabi Uniti, in Uruguay e in Vietnam. V. Dypka P. e aa., *Reducing the Shadow Economy in Albania through Electronic Payments*, EY, Varsavia, 2019, p. 73.

<sup>211</sup> Questa misura è applicata in Irlanda, Pakistan e Ungheria.

<sup>212</sup> La percentuale, inizialmente fissata in misura pari al 10% del salario, è poi stata aumentata nel 2017 al 15% per i pagamenti con carta di credito e al 30% per quelli con bancomat.

<sup>213</sup> Questo tipo di misura è entrato in vigore anche in Italia a partire dal 1 gennaio 2020 con una modifica all'art. 15 t.u.i.r. 917/1986, in relazione alle detrazioni relative a spese mediche presso medici privati e strutture non convenzionate.

<sup>214</sup> Il plafond massimo di deducibilità iniziale è stato previsto sulla base del più basso tra il valore massimo 3 milioni di won coreani (eqv. a circa Eur 2100) e il 10% del reddito di lavoro dipendente, quest'ultimo portato nel 2017 al 20% (momento in cui l'altro valore è stato ridotto a 2 milioni di won coreani per i contribuenti con un reddito di lavoro dipendente superiore a 120 milioni di won coreani).

<sup>215</sup> In entrambi i casi la legge coreana ha stabilito una percentuale in base alla quale gli operatori economici hanno goduto di una deduzione ai fini delle imposte sui redditi e di una detrazione ai fini di quella sul valore aggiunto.

<sup>216</sup> V. Sung M.J., Awasthi R., Lee, H.C., *Can tax incentives for electronic payments reduce the shadow economy?: Korea's attempt to reduce underreporting in retail businesses*, Policy Research working paper, no. WPS 7936, Washington, 2017, D.C.: World Bank Group.

è registrato un notevole aumento delle entrate tributarie, la cui valutazione è più complessa, ma è indubbiamente positiva.<sup>217</sup>

Varie ragioni possono spiegare questo successo, che ha determinato la rapida propagazione di queste misure anche in molti altri Paesi del mondo, soprattutto nella regione latinoamericana,<sup>218</sup> e, in misura molto più limitata, in quella europea.<sup>219</sup> Indubbiamente, il nucleo dell'approccio sudcoreano di contrasto all'evasione consiste nell'aver imposto la indotto la tracciabilità delle operazioni B2C, incentivando i consumatori a fungere da pedine di un controllo tributario diffuso degli operatori economici. Parimenti, l'approccio sudcoreano ha il merito di aver coniugato tale approccio con la creazione di un contrasto di interessi finanziariamente sostenibile per l'Erario statale.

Tuttavia, queste due caratteristiche da sole non avrebbero potuto consentire alla Corea del Sud di conseguire risultati così soddisfacenti se non fossero state accompagnate da una radicale trasformazione delle attività di controllo tributario, con l'utilizzo massiccio di *data analytics* e *blockchains* sopportate dall'intelligenza artificiale e successivamente vagliate dai funzionari dell'amministrazione tributaria sudcoreana.

A ciò si aggiungono poi ulteriori misure all'interno di un piano organico di lotta all'evasione fiscale, che tuttora può essere considerato una delle migliori pratiche di questo genere a livello mondiale. Infatti, la Corea del Sud ha reso obbligatorio l'utilizzo dei cd. POS<sup>220</sup> sin dal 2001 per tutti gli operatori economici B2C, applicando effettivamente sanzioni nel caso delle violazioni, ha stabilito facili modalità di

---

<sup>217</sup> Sung, M.J., Awasthi, R., Lee, H.C., cit., p. 33 ss.

<sup>218</sup> Ciò può essere dipeso da varie ragioni, fra cui le notevoli dimensioni dell'economia informale nella regione latinoamericana. Tuttavia, non si può escludere che abbiano contribuito anche gli studi approfonditi effettuati in seno al Banco Interamericano di Sviluppo (IDB/BID) e alle Nazioni Unite, di cui si dà conto in varie note relative a questo capitolo.

<sup>219</sup> Non è semplice trovare ragioni che possano giustificare la minore influenza del modello sudcoreano nella regione europea. Una prima giustificazione può essere rappresentata dal fatto che l'economia informale ha dimensioni significative soprattutto in alcuni Stati, come Bulgaria, Croazia, Grecia, Italia, Portogallo, Slovenia, Spagna, e minore in altri, come Francia, Germania, Paesi Bassi e quelli della regione scandinava. Tali ultimi Paesi hanno però comunque attuato un fenomeno di demonetizzazione, probabilmente per ridurre i problemi pratici derivanti dalla loro mancata partecipazione alla zona euro.

<sup>220</sup> L'espressione POS è acronimo di *point-of-sales*, ossia punto di vendita, e indica in sostanza le macchine automatiche in grado di registrare l'autorizzazione di un pagamento con moneta elettronica. Anche altri Paesi hanno introdotto questo tipo di misure. Così, l'Argentina la ha introdotta nel 2016 con la L. 27.253 per alcune tipologie di operazioni e la ha poi generalizzata a partire dal 31 marzo 2018. In Algeria, quest'obbligo è stato introdotto a far data dal 31 dicembre 2020. In Grecia questa misura si applica a partire dal 27 luglio 2017.

applicazione degli incentivi per consumatori<sup>221</sup> ed operatori economici, e ha contestualmente ridotto i costi per le operazioni con moneta elettronica, predisponendo ulteriori interventi a carattere accessorio.<sup>222</sup>

Inoltre, l'approccio sudcoreano ha anche il merito di aver contemperato vari tipi di esigenze. Infatti, pur essendo l'obiettivo principale quello del contrasto dell'evasione fiscale con l'impiego dei pagamenti tracciabili, il legislatore coreano ha previsto vantaggi sia per i consumatori, sia per gli operatori economici B2C. In questo senso, merita menzione anche il riconoscimento di crediti d'imposta per l'acquisto degli apparecchi POS,<sup>223</sup> nonché la riduzione dei costi delle singole transazioni.

Quest'ultimo aspetto merita alcune ulteriori considerazioni in termini di equità della politica fiscale. Infatti, se, per un verso, gli incentivi fiscali all'utilizzo dei pagamenti in moneta elettronica si giustificano per aumentare la tracciabilità delle operazioni B2C e contrastare in questo modo l'evasione fiscale, per altro verso, gli accresciuti volumi delle operazioni con pagamenti in moneta elettronica si trasformano in maggiori utili per le imprese multinazionali che gestiscono i suddetti pagamenti. Pertanto, la previsione di una contropartita a carico di tali imprese rappresenta una componente imprescindibile di questa politica fiscale, che, oltre a perseguire il contrasto dell'evasione fiscale, deve introdurre anche temperamenti in grado di mantenere l'equità e attenuare i vantaggi di cui tali imprese indirettamente godono a carico della collettività nazionale. Del resto, è difficile ipotizzare altre forme di compensazione di tale vantaggio, visto che ogni possibile prelievo fiscale a carico di tali imprese potrebbe essere dalle stesse traslato sugli utenti, riducendo potenzialmente la convenienza da parte di tali soggetti ad effettuare i pagamenti con moneta elettronica.

Analizzando le varie misure di incentivazione fiscale ai pagamenti con moneta elettronica sono emerse vari tipi di limitazioni per tipologia di acquisto da parte del consumatore e varie soglie massime. Tuttavia, non si è mai riscontrata l'esclusione dall'incentivo fiscale

---

<sup>221</sup> Un esempio di questo approccio agile è rappresentato dalla possibilità per ogni contribuente sudcoreano di verificare in tempo reale l'importo della propria spesa con pagamenti elettronici sul sito web Simplified Year-end Tax Settlement.

<sup>222</sup> Sung, M.J., Awasthi, R., Lee, H.C., cit., p. 41 ss.

<sup>223</sup> Questo tipo di misure è stato introdotto anche in Argentina, in cui il suddetto credito è stato ammesso in misura pari al 50% dei costi di acquisto.

per i pagamenti effettuati online, come invece avviene nell'ordinamento tributario italiano.<sup>224</sup>

L'analisi comparata invece dimostra una preponderanza dell'impiego di misure legate all'imposizione indiretta, con particolare attenzione per la restituzione parziale dell'IVA al consumatore, specialmente nella regione latinoamericana. Tali aspetti saranno oggetto di approfondimento nel prosieguo di questo capitolo,<sup>225</sup> unitamente alle altre esperienze di cashback, tenuto conto delle simili caratteristiche strutturali tra tali misure.

Sempre in tema di IVA va invece ricordata anche la crescente diffusione della fatturazione elettronica, ancora una volta nella regione latinoamericana, in cui essa è divenuta ormai lo standard.<sup>226</sup> Come si è detto in precedenza,<sup>227</sup> la fatturazione elettronica consente un controllo più agevole e rapido delle operazioni imponibili con significativi effetti di contrasto all'evasione fiscale, a condizione che l'amministrazione tributaria sia in grado di effettuare in modo efficace i controlli necessari.<sup>228</sup>

Pur non essendo necessarie ulteriori considerazioni in merito a questa misura, occorre ricordare che in altri Paesi questa è stata combinata con una diversa modalità di applicazione dell'IVA in relazione alle operazioni gestite dalle piattaforme elettroniche,<sup>229</sup> fino al punto di prevedere la responsabilità tributaria di queste ultime per il corretto pagamento delle imposte. Da un punto di vista concettuale, l'utilizzo

---

<sup>224</sup> V. para. 2.2 e 2.3.

<sup>225</sup> V. para. 3.2.

<sup>226</sup> Sulla fatturazione elettronica nella regione latinoamericana cfr. in generale Zambrano, R., *Facturación electrónica*, in Carbajo Vasco, D. e aa., *Los sistemas tributarios en América Latina*, Madrid, IEF, 2017, p. 289 ss. Come segnalato da González Mata, E., Romero Márquez, I., Padilla Pérez, R., *Buenas prácticas aplicadas en países de América Latina para reducir la evasión por saldos a favor en el IVA*, Naciones Unidas, Città del Messico, 2019, p. 24, la fatturazione elettronica è applicata in molti Paesi di quella regione, fra cui Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Rep. Dominicana, Ecuador, Messico, Peru e Uruguay. Secondo quanto affermato da Hernández, K., Robalino, J., *Evidencias del impacto de la facturación electrónica de impuestos en América Latina*, *Factura electrónica en América Latina*, in Barreix, A., Zambrano, R. (eds.), *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)*, 2018, [https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018\\_FE/2018\\_Factura-Electronica\\_AL\\_BID\\_CIAT.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018_FE/2018_Factura-Electronica_AL_BID_CIAT.pdf), la fatturazione elettronica ha contribuito ad aumentare le operazioni di vendita documentate, unitamente alla relativa riscossione tributaria. Analoghi effetti vengono riportati in relazione ad altri Paesi latinoamericani secondo quanto indicato da Bárcena, A., Cimoli, M., García-Buchaca, R., Titelman, D., Pérez, R., *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020*, Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2020, p. 107.

<sup>227</sup> V. para. 2.6.1.

<sup>228</sup> In questo senso, v. Barreix, A., Zambrano, R. (eds.), *Factura electrónica en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (BID/CIAT), 2018, in [https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018\\_FE/2018\\_Factura-Electronica\\_AL\\_BID\\_CIAT.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018_FE/2018_Factura-Electronica_AL_BID_CIAT.pdf)

<sup>229</sup> Cfr. Bárcena, A., cit. p. 108.

dell'istituto della responsabilità tributaria non rappresenta un elemento di novità per l'ordinamento tributario italiano, che la applica da molto tempo sia sul versante dell'imposizione indiretta (pur se non in relazione all'IVA), sia su quello dell'imposizione diretta. Tuttavia, l'impiego della responsabilità tributaria nel contesto dell'imposta sul valore aggiunto potrebbe presentare profili critici all'interno del sistema europeo, che invece vuole assicurare la tendenziale coincidenza tra soggetto che manifesta la capacità contributiva gravata (ossia il consumo) e soggetto inciso dal tributo. Considerati però i gravi problemi di frode fiscale che affliggono da qualche decennio il prelievo dell'imposta sul valore aggiunto nel contesto delle operazioni intra-UE, non si può fare a meno di osservare che questa scelta potrebbe rappresentare una delle possibili alternative in grado di bloccare tali problemi.

Queste considerazioni rendono opportune alcune considerazioni di carattere più generale sui problemi dell'evasione fiscale nel contesto internazionale. Nel corso degli ultimi anni tali problemi sono stati esaminati unitamente a quelli relativi all'elusione fiscale internazionale nell'ambito dei progetti di trasparenza fiscale e di contrasto all'erosione della base imponibile, condotti in seno all'OCSE, che hanno consentito importanti avanzamenti del coordinamento fiscale internazionale. Infatti, tali progetti consentono per un verso di condividere l'accesso a informazioni relative ai contribuenti e, per altro verso, di contrastare l'elusione fiscale internazionale delle imposte sul reddito da parte delle imprese multinazionali. Non è invece dato riscontrare un approccio comune all'evasione fiscale internazionale. Tuttavia, la condivisione dei dati relativi ai contribuenti rappresenta un elemento di particolare importanza per un effettivo controllo tributario.

In tale contesto, occorre ritornare sul problema della tutela della protezione dei dati dei contribuenti, in precedenza già affrontato nell'ottica costituzionale del contemperamento con l'esigenza di contrastare efficacemente l'evasione fiscale.<sup>230</sup>

L'esperienza sudcoreana dimostra che proprio l'impiego di *data analytics*, *blockchain* e intelligenza artificiale hanno consentito di massimizzare gli effetti di contrasto all'evasione fiscale.<sup>231</sup> Infatti, il tracciamento delle operazioni fiscalmente rilevanti di per

---

<sup>230</sup> Cfr. 2.4.

<sup>231</sup> Anche Zambrano, R., *Facturación electrónica*, in Carabajo Vasco, D. e aa., *Los sistemas tributarios en América Latina*, Madrid, IEF, 2017, p. 312 e s. sostiene l'importanza di questo approccio, facendo

sé non basta, né rappresenta un obiettivo. E' invece solo il punto di partenza per attuare quel controllo diffuso, che acquisisce prove documentali e informazioni dotate di un elevato grado di attendibilità con cui può svolgersi l'accertamento tributario secondo un approccio più moderno ed efficace. Infatti, la disponibilità delle suddette prove e informazioni rafforza la posizione procedimentale dell'amministrazione tributaria, in quanto le stesse sono difficilmente superabili da parte del contribuente. Inoltre, riduce la necessità di acquisire i fatti rilevanti con lo svolgimento dei controlli sostanziali, per loro natura più complessi e intrusivi. Infine, fornisce all'amministrazione la possibilità di concentrare la propria attività accertativa su quelle fattispecie in cui l'esistenza dell'evasione fiscale è maggiormente verosimile.

Nel contesto internazionale, vi è però che i diversi Stati possono avere diversi standards di protezione dei dati sensibili relativi ai contribuenti. Condividere tali dati o renderli accessibili può costituire quindi un problema quando ciò si realizza concretamente con uno Stato che ha livelli di protezione inferiori. Questo rappresenta certamente un problema per l'Unione Europea, in cui la politica sovranazionale di protezione dei dati sensibili – attuata sulla base del Regolamento Generale di Protezione dei Dati - assicura una tutela molto intensa del diritto della persona a evitare la divulgazione di tali dati senza il proprio consenso. Pertanto, indipendentemente dal fatto che l'accesso da parte dell'amministrazione tributaria a tali dati non ne implichi la divulgazione pubblica, il problema è che la condivisione degli stessi con l'amministrazione tributaria di un altro Stato dovrebbe avvenire soltanto nella misura in cui esistano sufficienti garanzie che in tale Stato vigono livelli di protezione dei dati almeno equivalenti.

Pertanto, occorre ricordare che le condizioni alle quali le convenzioni internazionali in materia fiscale<sup>232</sup> e le direttive di assistenza mutua nell'Unione Europea<sup>233</sup> salvaguardano la tutela della confidenzialità delle informazioni raccolte dall'amministrazione. Pertanto, entro questi limiti, deve ritenersi che le amministrazioni tributarie possano condividere

---

riferimento in particolare agli incroci dei controlli con la documentazione risultante dalla fatturazione elettronica.

<sup>232</sup> Si veda ad es. l'art. 26 (2) del Modello di Convenzione OCSE.

<sup>233</sup> Ci si riferisce al sistema di assistenza mutua in materia fiscale, anche noto come DAC, dall'acronimo inglese *Directives on Administrative Cooperation*, che si è sviluppato intorno alla direttiva 2011/16/UE.

tutte le informazioni da esse possedute in relazione ai contribuenti, ivi comprese dunque quelle acquisite con il tracciamento dei pagamenti con moneta elettronica.

### **3.2 Le esperienze straniere in tema di cashback nell'ottica del diritto tributario comparato**

Il cashback al consumatore rappresenta una delle più frequenti misure di incentivazione fiscale rinvenibile nell'analisi comparata in funzione antievasione. Tuttavia, la normativa italiana presenta almeno due caratteristiche diverse da quella di tutti gli altri Paesi. Infatti, solo in Italia il cashback di Stato esclude le operazioni B2C online e dà diritto a un rimborso non qualificabile come direttamente legato all'imposta sul valore aggiunto. Non si vuole in questa sede ritornare sul merito di tali due caratteristiche, in relazione alle quali si è formulata una valutazione positiva sulla base delle considerazioni in precedenza svolte.

Tuttavia, l'analisi comparata consente di effettuare alcune valutazioni in merito alle conseguenze delle diverse scelte del legislatore rispetto a quelle effettuate dal legislatore negli altri Paesi che applicano o hanno applicato il cashback di Stato.

Diversamente da quanto in precedenza visto, in questo caso non è il modello sudcoreano a costituire il principale punto di riferimento per questo tipo di misura, che invece si è diffuso a macchia di leopardo in America Latina nella forma di restituzione parziale dell'IVA. Probabilmente la prima attuazione di questa misura la si è avuta in Argentina nel 2001, cui si sono poi aggiunti la Colombia, a partire dal 2004, l'Uruguay, a partire dal 2006, seguiti dagli altri Paesi della regione.

Tenuto conto dell'interesse specifico per questa misura è dunque opportuno analizzare tali esperienze in modo più approfondito rispetto a quanto in precedenza fatto per le altre misure di contrasto all'evasione fiscale.

L'esperienza argentina ha modulato la restituzione parziale dell'IVA con l'impiego del cashback secondo modalità differenziate a seconda del tipo di strumento elettronico di pagamento e della tipologia merceologica di attività. Il cashback è stato originariamente introdotto nel 2001 con la riduzione di 5 punti dell'IVA per i pagamenti effettuati con bancomat e successivamente esteso, a partire dal 2003 e fino al 2009, con la riduzione di

3 punti dell'IVA anche ai pagamenti effettuati con carte di credito. Pur se limitato ai soli pagamenti non superiori a 1000 pesos argentini,<sup>234</sup> l'applicazione generalizzata di questa misura ha consentito l'emersione di una parte dell'economia informale. L'applicazione di un'ulteriore riduzione di 2 punti dell'IVA per gli acquisti di carburante potrebbe invece rispondere a diverse esigenze di politica fiscale da parte del governo argentino. Inoltre, la soppressione del beneficio per i pagamenti con carta di credito potrebbe giustificarsi sulla base dell'obiettivo di limitare i vantaggi che questo strumento di pagamento produce in un contesto ad alta inflazione e svalutazione, come quello argentino degli ultimi due decenni.

Nell'esperienza colombiana la riduzione di 2 punti dell'IVA ha trovato applicazione dal 2004 al 2012 in relazione alle operazioni gravate con le aliquote del 10% e del 16%, consentendo una significativa emersione dell'economia informale e una forte riduzione dell'evasione fiscale in molti settori merceologici.<sup>235</sup> Peraltro, nel periodo in cui questa misura ha trovato applicazione il minore gettito IVA è rimasto entro l'1,2%, dimostrando così la sostenibilità di questa misura poi abrogata per la complessità del suo meccanismo applicativo.<sup>236</sup>

L'esperienza uruguaiana di restituzione parziale dell'IVA ha avuto caratteristiche molto più estese.

L'evoluzione del cashback IVA in Uruguay dall'anno 2006, anno in cui tale misura è stata introdotta, è alquanto articolata, ma è opportuno riprodurla sinteticamente in questa sede, così da poter fare alcune valutazioni sull'impiego di questo strumento per precise finalità di politica fiscale. Gli obiettivi perseguiti da questa misura sono dichiarati in modo totalmente trasparente dal Ministero delle Finanze, ossia realizzare il tracciamento delle operazioni B2C così da contrastare l'evasione fiscale, e ridurre il prelievo fiscale sul

---

<sup>234</sup> Nel 2001 questo importo era equivalente a circa Eur 200, che, per effetto della ipersvalutazione del peso argentino, al cambio attuale ([www.xe.com](http://www.xe.com)) rappresentano poco più di Eur 8.

<sup>235</sup> V. Pacheco, B.H., Beneficios potenciales de un incremento en el uso de los medios electrónicos de pago en Colombia, Fedesarrollo, Bogotá, 2016, pp. 32-33, che lo ha calcolato sulla base di dati ufficiali DIAN (ossia dell'Agenzia delle Entrate colombiana), provando empiricamente la riconducibilità di tale fenomeno al tracciamento dei pagamenti con moneta elettronica.

<sup>236</sup> V. Pacheco, B.H., Beneficios potenciales de un incremento en el uso de los medios electrónicos de pago en Colombia, Fedesarrollo, Bogotá, 2016, p. 19, che lo ha calcolato sulla base di dati Asobancaria.

consumo in modo tale da assicurare che sia il consumatore finale a ottenere il suddetto vantaggio.<sup>237</sup>

La disciplina originaria<sup>238</sup> ha introdotto una restituzione parziale di 9 punti di IVA per i pagamenti con carte di credito e di debito effettuati in vari settori merceologici e tipologie di operazioni.<sup>239</sup> La successiva legge di inclusione finanziaria<sup>240</sup> ha però eliminato tutte le fattispecie di restituzione IVA con carta di credito a partire dal 31 luglio 2016,<sup>241</sup> mantenendo invece solo quelle operanti nei settori merceologici della ristorazione e del turismo, in cui essa trova tuttora applicazione, sia pure con una riduzione al 4%, a partire dall'11 aprile 2020.<sup>242</sup> Quest'ultima legge ha poi operato tre ulteriori importanti modifiche all'ambito in cui trova applicazione la restituzione parziale IVA. In primo luogo, ha introdotto una restituzione generalizzata di 2 punti di IVA senza plafond massimo per tutte le operazioni effettuate con carte bancomat e altri mezzi elettronici di pagamento diversi dalla carta di credito. In secondo luogo, a tale restituzione si è aggiunta, a partire dal 1° gennaio 2017 e fino all'11 aprile 2021<sup>243</sup> quella di ulteriori 2 punti per le operazioni di valore non superiore all'equivalente di 14mila pesos uruguaiani.<sup>244</sup> Inoltre, si è introdotta la restituzione completa dell'IVA per i pagamenti effettuati con gli strumenti di pagamento riservati ai cittadini meno abbienti.<sup>245</sup>

Per tali caratteristiche è possibile affermare che la politica fiscale uruguaiana in tema di cashback vada ben al di là del solo contrasto all'evasione fiscale. In primo luogo, la totale detassazione del consumo per i meno abbienti e l'importo aggiuntivo di restituzione per le operazioni fino a 14mila pesos uruguaiani consentono all'IVA di realizzare una forma di adeguamento alla mancanza di capacità contributiva dei meno abbienti e di quei

---

<sup>237</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/rebaja-del-iva> (consultato il 22 maggio 2021).

<sup>238</sup> La originaria disciplina della restituzione parziale dell'IVA in Uruguay è stata introdotta con la L. 17.934.

<sup>239</sup>

<sup>240</sup> L. 19.210.

<sup>241</sup> Sul già citato sito del Ministero delle Finanze si indica che ciò è avvenuto per incentivare la sostituzione del denaro contante con quello elettronico senza concedere un finanziamento al credito. Per questa ragione, il cashback non opera nemmeno sulle vendite a rate.

<sup>242</sup> Questa riduzione è stata disposta dal governo Lacalle Pou in ragione della forte crisi finanziaria generata dalla pandemia COVID19. Cfr. <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/gobierno-reduce-mitad-rebaja-iva-compras-debito.html> 13 marzo 2020 (consultato il 22 maggio 2021).

<sup>243</sup> Cfr. González, S., Uruguay - VAT reduced rates for certain payments made by electronic means – Decree published, in Tax News Service, IBFD Publications, 7 April 2020 (consultato il 22 maggio 2021).

<sup>244</sup> Tale importo è attualmente pari a Eur 260 ([www.xe.com](http://www.xe.com)).

<sup>245</sup> In questo caso, la restituzione presuppone l'effettuazione delle operazioni con la presentazione delle carte di pagamento Uruguay Social e BPS – Banco de Previsión Social.

contribuenti che consumano beni e servizi meno costosi, rafforzando quindi sia l'operato dell'aliquota sui beni e servizi di largo consumo, ma anche quella di tutte le altre operazioni imponibili. In secondo luogo, il meccanismo applicativo assicura che la restituzione dell'IVA sia sempre incassata dal consumatore, determinando in questo modo una progressività tributaria all'interno di un'imposta che di fatto ne è priva. In terzo luogo, l'applicazione di questa misura ai settori della ristorazione e collegati al turismo determina la concessione di un aiuto di Stato,<sup>246</sup> che può contribuire a rafforzare l'economia uruguaiana anche in relazione a quelle dei Paesi vicini, visto che il cashback opera non soltanto per i mezzi di pagamento elettronico emessi da operatori finanziari stabiliti in Uruguay, ma si applica anche a quelli esteri. Peraltro, il meccanismo applicativo totalmente semplice e trasparente risulta l'espressione della migliore pratica. Infatti, l'IVA dovuta, pagata e restituita appare indicata in modo chiaro e analitico in ogni scontrino, rendendo così possibile al consumatore avere certezza dell'applicazione del cashback e all'operatore determinare la misura in cui la restituzione è stata concretamente effettuata.

Il modello uruguaiano di cashback con restituzione dell'IVA viene generalmente valutato in modo molto positivo. Il successo non va ricercato tanto nelle risultanze empiriche del contrasto all'evasione, ma negli indicatori da cui, anche indirettamente, è possibile riscontrare l'emersione dell'economia informale. Fra questi, può segnalarsi il fatto che nel biennio 2014-2015 il numero di pagamenti effettuati con bancomat è cresciuto di oltre 6 volte, determinando anche un significativo aumento nell'impiego dei POS da parte delle piccole e medie imprese.<sup>247</sup>

La valutazione tendenzialmente molto positiva dell'esperienza uruguaiana di cashback non deve però impedire di cogliere alcuni lati critici. Così, ad esempio, il fatto che si tratti di una restituzione (parziale) dell'IVA (e non di un rimborso di denaro, come nel caso del cashback di stato italiano), impedisce a questa misura di operare quando l'IVA non trova applicazione.

---

<sup>246</sup> Non essendo la scelta di questi settori riconducibile a specifiche esigenze di contrasto dell'evasione fiscale in tali settori, tale misura sarebbe ovviamente incompatibile con il divieto di aiuti di Stato in base all'art. 107 TFUE se fosse applicata in uno Stato membro dell'Unione Europea.

<sup>247</sup> Si vedano al riguardo le indagini ed elaborazioni effettuate da CPA Ferrere, *Incentivos tributarios y pagos electrónicos: Aprendizajes del caso Uruguay*, in [www.cpaferre.com/es/](http://www.cpaferre.com/es/) (consultato il 22 maggio 2021).

Due esempi possono indicare la portata di queste considerazioni.

L'Uruguay ha una radicata tradizione di zone franche.<sup>248</sup> In alcuni casi, come ad esempio il porto di Punta del Este, la zona franca determina la non imponibilità ai fini IVA. Pertanto, l'applicazione della restituzione del 9% dell'IVA sui pagamenti con carte di debito e di credito relativi alla ristorazione o collegati al settore del turismo riduce gli effetti del consumo nella zona franca. Inoltre, sempre in tale contesto, la rimozione della convenienza fiscale al tracciamento dei pagamenti impedisce a questa misura di contribuire al contrasto del riciclaggio del denaro sporco. Questa finalità è tuttora molto importante in Uruguay, specialmente ove si consideri che questo Paese ha abolito il segreto bancario poco meno di un decennio fa sotto la pressione internazionale del progetto BEPS e della lotta ai paradisi fiscali.

Il secondo esempio riguarda l'impatto della restituzione IVA sulla concorrenza. Come indicato dallo stesso Ministero delle Finanze,<sup>249</sup> il cashback si applica alla benzina, gravata in quel Paese dall'IVA, ma non al gasolio, che da tale imposta è esente. In questo senso, il cashback per i pagamenti con moneta elettronica introduce una evidente alterazione delle scelte operate dal legislatore.

A questi esempi si può poi aggiungere un'ulteriore considerazione in merito alle conseguenze della scelta legislativa di legare il cashback all'effettuazione di operazioni imponibili IVA. In questo modo, infatti non è possibile assicurare alcun vantaggio fiscale al tracciamento delle operazioni esenti. Per le ragioni che si sono dette in precedenza, queste operazioni presentano un rilevante potenziale alla realizzazione di accordi tra operatore economico B2C e consumatore finale, per effetto dei quali il primo concede una riduzione del corrispettivo per i pagamenti in contanti che gli consentiranno di evadere l'imposta sul reddito.

Le esperienze dei Paesi latinoamericani confermano però la notevole flessibilità dello strumento del cashback, che può comprendersi ancor più chiaramente ove si tenga conto

---

<sup>248</sup> Cfr. Mazz, A., Constitutional Framework of Tax Free Zones, in Laukkanen, A., Pistone, P., De Goede, J. (eds.), Special Tax Zones in the Era of International Tax Coordination, IBFD Publications, Amsterdam, 2019, p. 51 ss.

<sup>249</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/rebaja-del-iva> (consultato il 22 maggio 2021).

dell'esperienza giapponese,<sup>250</sup> in cui questa misura è stata di fatto incorporata, tra il 1 ottobre 2019 e la fine di giugno 2020,<sup>251</sup> nell'applicazione dell'IVA con il cd. sistema di “*point back*”. Oltre a condividere le suddette caratteristiche con le forme di cashback che operano sulla base dell'IVA, l'esperimento giapponese condivide anche con quello italiano il presupposto di applicarsi solo ai pagamenti effettuati con moneta elettronica, ma consente, in alternativa alla restituzione in denaro di 2 o 5 punti di IVA, la possibilità di accumulare punti da utilizzare per altre finalità, anche commerciali. A questo riguardo, preme sottolineare il carattere selettivo di questa forma di cashback, visto che la normativa giapponese ha previsto una restituzione maggiore (appunto del 5%) per gli acquisti effettuati presso i negozi di piccole e medie dimensioni, minore (pari al 2%) per quelli effettuati presso le catene di operatori commerciali e pari a zero per quelli effettuati presso la grande distribuzione. La *ratio* di questa differenziazione è chiara, riducendo il cashback in funzione della riduzione del rischio di evasione fiscale. La sua attuazione nell'Unione Europea potrebbe però creare problemi di compatibilità con il divieto di aiuti di Stato derivanti dagli effetti di vantaggio selettivo che possono indirettamente incidere sull'esercizio della concorrenza.<sup>252</sup>

L'analisi di diritto comparato ha finora dimostrato l'idoneità del meccanismo della restituzione a consentire al consumatore finale di ricevere un vantaggio conseguente alla scelta di pagare il corrispettivo con moneta elettronica.

Considerato che l'entità di tale vantaggio si sostanzia nella restituzione di somme già facenti parte del patrimonio del soggetto e temporaneamente destinate a una parte del pagamento dell'imposta applicabile sul corrispettivo dei beni e servizi consumati, tali somme non possono avere natura reddituale. A tal fine dunque non è necessario un intervento legislativo.

L'impiego dell'IVA come imposta di riferimento per il funzionamento di questo incentivo fiscale consente poi di perseguire finalità ulteriori di politica fiscale rispetto a quelle del contrasto all'evasione derivante dal tracciamento elettronico. Nell'ottica del

---

<sup>250</sup> Cfr. Shibata, A., Japan – Consumption tax rate increase – effective, in IBFD Tax News Service, 1 October 2019 (consultato il 12 aprile 2021).

<sup>251</sup> Il sistema di imposizione sul valore aggiunto giapponese è attualmente privo di obblighi di fatturazione, che dovrebbero essere introdotti sul modello europeo solo a partire dal 2023.

<sup>252</sup> Per queste ragioni, non si ritiene che questa misura possa essere applicata nell'Unione Europea, come si dirà di seguito nel para. 3.4.

diritto tributario comparato ci si deve chiedere se le stesse sarebbero perseguibili all'interno dell'Unione Europea, visto che è un dato di fatto che nessuno Stato membro dell'Unione Europea applica questa misura in tale contesto. In linea di principio, si potrebbe affermare che il sistema comune di imposizione sul valore aggiunto fissa solo la soglia minima per l'aliquota ordinaria, in misura pari al 15%, e dunque non osterebbe all'applicazione di riduzioni del prelievo di quest'imposta nella misura in cui la stessa non vada al di sotto della suddetta percentuale. Tuttavia, nell'applicazione pratica si pongono problematiche di non semplice soluzione ove si pensi che l'imposta prelevata sulla base del corrispettivo con cui un bene o servizio vengono immessi in consumo viene successivamente parzialmente restituita ad alcuni contribuenti. A questo riguardo, pur non dubitandosi sul fatto che ciò avvenga principalmente per ragioni di contrasto all'evasione fiscale, rimane pur sempre il problema che questo potrebbe determinare una forma di mancata riscossione dell'imposta dovuta, tale dunque da poter mettere in discussione il corretto funzionamento del sistema IVA e il rispetto del principio di neutralità.

Occorre infine confrontare il funzionamento del cashback in base a restituzione (parziale) dell'IVA con l'esperienza sudcoreana in cui la scelta del consumatore di tracciare il proprio pagamento determina per tale soggetto vantaggi sul fronte delle deduzioni dal proprio reddito imponibile. Le due diverse scelte legislative non possono essere valutate in astratto. Infatti, teoricamente si potrebbe affermare che la deduzione dal reddito imponibile IRPEF potrebbe andare a vantaggio dei soggetti dotati di maggiore capacità contributiva, in quanto la riduzione della base imponibile può ripercuotersi anche sulla progressività dell'imposizione. Tuttavia, l'esistenza di limiti per singole operazioni e per l'ammontare totale della deduzione può facilmente apportare correttivi a tali problemi. Peraltro, la possibilità di legare questa deduzione a specifiche categorie reddituali potrebbe conferire margini maggiori di flessibilità rispetto a quelli propri dell'IVA, ammettendo ad esempio la deduzione in misura maggiore in funzione di una specifica categoria reddituale. In questo senso, potrebbe quindi servire a rafforzare quella discriminazione qualitativa tra i redditi, che in Italia troviamo in relazione alla detrazione per i possessori di reddito di lavoro dipendente. Inoltre, a ben guardare nulla osterebbe a

che l'incentivo fiscale al tracciamento possa simultaneamente operare in relazione a entrambe le categorie di imposte.<sup>253</sup>

### **3.3 Le esperienze straniere in tema di lotteria degli scontrini nell'ottica del diritto tributario comparato**

La lotteria degli scontrini ha una storia molto più lunga rispetto alle altre misure fin qui esaminate. Essa è infatti stata utilizzata per la prima volta usata a Taiwan nei primi anni '50 del secolo scorso, anche se ovviamente senza un collegamento con i pagamenti in moneta elettronica. Come si è già detto in precedenza, questa misura crea un diverso tipo di contrasto di interessi, in quanto i consumatori hanno un vantaggio solo potenziale, derivante dalla partecipazione alla lotteria. Ciò consente a questa misura di attuare un contrasto di interessi molto più sostenibile per la finanza pubblica.

La più lunga storia della lotteria degli scontrini ne ha consentito una maggiore diffusione nel mondo. Troviamo infatti questa misura in un più elevato numero di Paesi, che la prevedono sia a livello nazionale, sia a livello regionale e locale, conformemente con la disciplina che regola giochi e lotterie nei vari paesi.

Diversamente da quanto si è visto nel caso del cashback, l'analisi comparata dimostra che le caratteristiche di questa misura sono generalmente corrispondenti a quelle che sono proprie di quella in vigore nell'ordinamento tributario italiano. Le principali differenze riscontrabili finiscono quindi per essere quelle relative al fatto che la partecipazione alla lotteria sia limitata ai pagamenti elettronici o anche a quelli in contante, e alle vendite effettuate presso operatori economici tradizionali o anche online.

L'introduzione della lotteria degli scontrini a Taiwan a partire dal 1° gennaio 1951 fu predisposta per assicurare sufficienti risorse al nuovo Stato creato dopo la separazione dalla Cina popolare. In tale contesto, essa ha immediatamente realizzato importanti risultati nel controllo dell'effettivo pagamento dei tributi, contribuendo dunque a rafforzare il gettito tributario. Da quel momento in poi la forte partecipazione popolare ne ha decretato un notevole successo, come risulta anche dalla partecipazione alle

---

<sup>253</sup> Come si ricorderà (cfr. 3.1), nella Corea del Sud ciò avviene in relazione a due diverse categorie di soggetti, applicandosi le deduzioni dal reddito per i consumatori e l'incentivo sul versante IVA per gli operatori economici.

trasmissioni televisive in cui hanno luogo le estrazioni con cadenza bimestrale e quelle speciali. Dal 2006 la lotteria è stata digitalizzata, senza però escludere la partecipazione per i pagamenti effettuati in contanti.

I premi ordinari della lotteria taiwanese degli scontrini non sono di importo particolarmente elevato, variando da un equivalente di 6.000 Eur per il possessore dello scontrino con tutte le otto cifre estratte a premi di importo inferiore, reclamabili anche presso lo stesso rivenditore in cui l'acquisto del bene o servizio ha avuto luogo, per gli scontrini che hanno solo sette, sei, cinque, quattro e tre delle cifre estratte.<sup>254</sup> I premi speciali sono anche particolarmente elevati, potendo giungere fino all'importo equivalente di un milione di dollari USA. Tutti i premi di categoria superiore, a partire da quello per gli scontrini che condividono sei delle cifre estratte,<sup>255</sup> sono tassabili come reddito e assoggettati a una ritenuta alla fonte del 20%.

La disciplina di questa lotteria è estremamente semplice: lo scontrino deve essere stato emesso per una vendita a consumatore privato<sup>256</sup> e va esibito al momento dell'incasso unitamente al documento di identità. Non è possibile vincere più di un premio per scontrino.

Anche nella Repubblica Popolare Cinese si sono sviluppate forme di lotterie degli scontrini – denominati “*fapiao*” - a livello locale. Dopo che il *Golden Tax Project* del 1994 ha stabilito gli obiettivi di miglioramento della riscossione tributaria,<sup>257</sup> alcune amministrazioni tributarie locali cinesi, fra cui anzitutto quella della città di Haikou, capitale della provincia di Hainan, hanno intrapreso un programma di rafforzamento della lotta all'evasione fiscale dell'imposta sul consumo. In questa sede bisogna però ricordare il successo dell'esperienza di alcuni distretti amministrativi di Pechino<sup>258</sup> e Tientsin,<sup>259</sup> in cui il *fapiao* è stato usato per creare una forma di lotteria istantanea, simile a quelle che

---

<sup>254</sup> Le informazioni sulla lotteria degli scontrini (il cui titolo in inglese è indicato con l'espressione “Uniform Tax Invoice Lottery”) taiwanese sono rinvenibili sul sito ufficiale del Ministero delle Finanze di Taiwan <https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW183W6?site=en> (consultato il 23 maggio 2021).

<sup>255</sup> Tale premio è di importo equivalente a Eur 300. Cfr. <https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW183W7?id=17867fd2328000002daf488b9d58cd2a&site=en> (consultato il 23 maggio 2021).

<sup>256</sup> E' però escluso che sia un dipendente statale o un militare.

<sup>257</sup> Winn, J.K., Zhang, A., *China's Golden Tax Project: A Technological Strategy for Reducing VAT Fraud*, in 4 *Peking U. J. Legal Studies*, 2013, pp. 1-33.

<sup>258</sup> Il *fapiao* è stato applicato in 18 distretti amministrativi della provincia di Pechino tra il 1998 e il 2003.

<sup>259</sup> Il *fapiao* è stato applicato in 19 distretti amministrativi della provincia di Tientsin tra il 1998 e il 2003.

in Italia vengono definite “gratta-e-vinci”. In tale contesto, i risultati molto favorevoli in termini di incremento del gettito tributario sono stati concretamente misurati da studi di carattere econometrico.<sup>260</sup> Tuttavia, occorre anche menzionare che una debolezza strutturale di questo tipo di lotteria è emersa nella prassi, non essendo che l’operatore economico B2C possa voler negoziare una riduzione del prezzo al consumatore a fronte della rinuncia da parte di quest’ultimo a richiedere l’emissione del *fapiao*.<sup>261</sup> Ciò conferma la debolezza della lotteria degli scontrini nell’applicazione in un contesto di pagamento in contanti.

L’incremento delle entrate derivanti dalle imposte sul consumo non rappresenta un dato isolato, ma è confermato anche dall’esperienza a livello di altre amministrazioni locali, come ad esempio il caso della cd. *nota fiscal paulista*, applicata dal Governo dello Stato di San Paolo in Brasile con caratteristiche molto simili a quella del *fapiao* cinese.<sup>262</sup> Diversamente da quest’ultimo, però, alle estrazioni della *nota fiscal paulista* possono partecipare anche le persone giuridiche prive di fini di lucro e i condomini (anch’esse dunque non qualificabili come operatori economici). Questa lotteria, con cadenza mensile e premi che variano da un minimo equivalente a 150 euro a un massimo di 150mila euro, funziona con una apposita applicazione e consente l’utilizzo dei premi anche per pagare le imposte dovute allo Stato di San Paolo.

La sostenibilità finanziaria di questa misura viene perseguita con un altro metodo da parte della lotteria degli scontrini maltese,<sup>263</sup> in cui il valore dei premi ordinari per gli scontrini estratti mensilmente è determinato in misura pari a 100 volte quello dello scontrino

---

<sup>260</sup> Wan J., The Incentive to Declare Taxes and Tax Revenue: The Lottery Receipt Experiment in China, in *Review of Development Economics*, 2010, vol. 14(3), pp. 611–624, indica che, negli anni di esistenza della lotteria, le entrate tributarie delle imposte sul consumo in quei distretti sono cresciute in media del 17.1% in quei distretti amministrativi, determinando un incremento reale che secondo l’autore è pari al 21,5%. Lo stesso autore ha sottolineato che il *fapiao* in tali contesti ha determinato un aumento pari all’equivalente di circa 142 milioni di dollari USA a fronte di costi di gestione della lotteria pari all’equivalente di circa 5 milioni di dollari USA.

<sup>261</sup> Chao, R., How China got businesses to pay taxes: scratch-n-win tickets, in *The Christian Science Monitor*, 3 October 2012, <https://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2012/1003/How-China-got-businesses-to-pay-taxes-scratch-n-win-tickets> (consultato il 23 maggio 2021).

<sup>262</sup> Secondo Naritomo, J., Consumers as Tax Auditors, in *American Economic Review*, 2019, 109 (9), 3031-72, la *nota fiscal paulista* ha determinato un incremento del gettito tributario derivante dall’imposizione sul consumo pari al 9,3% al netto delle spese relative alla gestione della lotteria e dei premi da essa attribuiti ai vincitori.

<sup>263</sup> La lotteria degli scontrini maltese è denominata *Malta VAT Lottery*.

stesso.<sup>264</sup> Questa lotteria, in funzione dal 1997, presenta anche la caratteristica particolare di essere collegata direttamente al pagamento dell'imposta sul valore aggiunto e non presuppone che il pagamento sia effettuato unicamente con strumenti di pagamento elettronico.

Non è però la sola lotteria a presentare queste ultime due caratteristiche in Europa. In alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale,<sup>265</sup> questo tipo di lotteria è stato introdotto e successivamente abolito, a seguito della scarsa manifestazione di interesse da parte del pubblico. In Portogallo, nota come *fatura da sorte* essa esiste dal 2014 e ha livelli di popolarità simili a quelli in precedenza riferiti in merito a Taiwan.<sup>266</sup> Un altro tratto comune a tutte queste lotterie è la possibilità anche per i non residenti di partecipare alle estrazioni, in perfetta coerenza con il fatto che anch'essi possono svolgere quella funzione di controllo dell'evasione fiscale con la richiesta dell'emissione dello scontrino. Tuttavia, non può farsi a meno di sottolineare che tutte queste forme di lotterie condividono il tallone d'Achille in precedenza già evidenziato in relazione al *fapiao*, ossia l'esposizione ai tentativi che l'operatore economico B2C possa voler effettuare con il consumatore finale al fine di evitare l'emissione dello scontrino in cambio di una riduzione del corrispettivo per la vendita del bene o del servizio. In questo senso, riteniamo che la limitazione ai soli pagamenti elettronici, richiesta ai fini della partecipazione alla lotteria degli scontrini italiana sia l'elemento risolutivo per un effettivo contrasto dell'evasione fiscale.<sup>267</sup>

Questa considerazione può avere ancora maggiore valore, ove si consideri che il consumatore potrebbe avere un interesse limitato a richiedere lo scontrino a causa dell'esistenza di chances soltanto molto remote di vincere la lotteria.<sup>268</sup> Anche per queste ragioni, dall'analisi comparata sembra potersi concludere che la lotteria degli scontrini ha

---

<sup>264</sup> [https://finance.gov.mt/en/Services/vat\\_lottery/Pages/VAT-Lottery-Results.aspx](https://finance.gov.mt/en/Services/vat_lottery/Pages/VAT-Lottery-Results.aspx). I premi possono variare da un minimo di Eur 233 a un massimo di Eur 11647.

<sup>265</sup> Fra questi si possono ricordare la Repubblica Ceca (in cui è stata abolita nell'aprile 2020), la Polonia, la Slovacchia (in cui è stata abolita nel febbraio 2021) e la Slovenia.

<sup>266</sup> In entrambi i Paesi infatti le estrazioni si svolgono in diretta e nell'ambito di popolari shows televisivi.

<sup>267</sup> Pur non ritenendosi significativa un'analisi dettagliata dell'esperienza sudcoreana – in quanto terminata nel 2011 a seguito di scelte legislative in favore di altre misure, nonostante l'interesse da parte del pubblico - in relazione a questa misura, occorre ricordare che tale requisito era stato introdotto per la partecipazione alla lotteria dal 2000 al 2006. Per completezza, tra il 2005 e il 2011 la lotteria degli scontrini si è applicata anche ai pagamenti in contante.

<sup>268</sup> Fabbri, M., Hemels, S., Do You Want a Receipt?' Combating VAT and RST Evasion with Lottery Tickets, in Intertax 8/9 2013, p. 434 s.

il vantaggio di essere strutturata in modo da risultare finanziariamente sostenibile, ma potrebbe da sola non essere sufficiente ad attuare un efficace contrasto all'evasione fiscale secondo le modalità che si sono proposte in questa tesi.

Si può infine aggiungere un'ulteriore considerazione, relativa ai potenziali effetti collaterali sulle altre forme di lotterie, quelle in cui i partecipanti devono acquistare il biglietto. Si potrebbe infatti affermare che l'esistenza di una lotteria con partecipazione finanziata dallo Stato potrebbe infatti produrre effetti dissuasivi sulla propensione all'acquisto dei biglietti delle altre lotterie. L'analisi di tali problematiche non rientra però negli obiettivi di ricerca che questa tesi si propone.

### **3.4 Valutazione critica e prospettive future: spunti per una possibile riforma della normativa tributaria italiana**

L'analisi nella prospettiva del diritto tributario comparato consente di svolgere alcune considerazioni che potrebbero essere utili per effettuare proposte di modifica al funzionamento del cashback di stato e della lotteria degli scontrini all'interno dell'ordinamento tributario italiano.

In linea di principio, è importante affermare che l'esistenza di entrambe queste misure all'interno dell'ordinamento tributario italiano può fungere da *game changer* nell'approccio all'evasione fiscale, in linea con le tendenze ormai consolidate nella letteratura di psicologia applicata, sociologia, economia del comportamento (*behavioural economics*), che hanno costituito il punto di partenza delle idee che sono state sostenute con questa tesi e che sono state verificate anche quanto alle rispettive conseguenze di natura giuridica.

Secondo questo approccio, la creazione di un contrasto di interessi, nella misura in cui sia articolata con misure efficaci e finanziariamente sostenibili, può essere molto più valida di una repressione dell'evasione fiscale fondata sulla criminalizzazione generalizzata delle violazioni della normativa tributaria. Tale approccio innovativo, come si è dimostrato in questa tesi, rafforza e migliora la qualità del controllo tributario con il coinvolgimento attivo dei contribuenti, che raccolgono evidenze documentali da cui l'amministrazione tributaria può ricavare elementi fondamentali per un'azione accertativa mirata al contrasto dell'evasione fiscale.

Le misure introdotte nell'ordinamento tributario italiano dimostrano di aver utilizzato appieno le esperienze degli altri Paesi e tenuto in debito conto il frutto della riflessione scientifica. Questo emerge in modo agevole dall'analisi comparata e lo si è manifestato in tutto questo capitolo.

Può essere utile riprodurre in questa sede alcuni elementi che lo dimostrano in modo chiaro.

Dopo il sostanziale fallimento della politica di repressione dell'evasione fiscale con l'obbligo di emissione degli scontrini e l'applicazione di sanzioni anche ai consumatori, non avrebbe avuto senso concedere incentivi fiscali in assenza di una effettiva tracciabilità. Pertanto, da questo punto di vista la lotteria degli scontrini italiana sembra da un punto di vista qualitativo molto più adeguata a conseguire gli obiettivi di contrastare l'evasione rispetto a ciò che possono fare quelle finora applicate in tutti gli altri Stati del mondo. Inoltre, la lotteria degli scontrini italiana è strutturata in modo da risultare molto verosimilmente sostenibile da un punto di vista finanziario e dimostra considerazione anche per gli operatori economici, concedendo anche loro la possibilità di ricevere premi estratti con il denaro raccolto dal contrasto all'evasione fiscale e generando in questo modo un circolo virtuoso in cui questi ultimi, di fronte alla certezza che il tracciamento dei pagamenti elettronici di tutti i propri concorrenti limiterà le possibili distorsioni.

Queste considerazioni non devono però indurre a ritenere che la lotteria degli scontrini italiana rappresenti uno strumento perfetto e in sé sufficiente a realizzare quel contrasto di interessi che caratterizza il nuovo approccio all'evasione fiscale. La misura dei premi e la percezione della loro adeguatezza da parte dei consumatori potrebbe infatti condizionarne il funzionamento, l'efficacia e la stessa propensione dei consumatori a effettuare il pagamento economico, ottenendo in questo modo un biglietto a costo zero per la partecipazione alla lotteria.

Se a ciò si aggiunge che la remunerazione del coinvolgimento attivo dei consumatori è soltanto potenziale, si deve quindi ritenere che questo strumento potrebbe da solo non essere sufficientemente efficace.

Ecco, quindi, un ulteriore elemento di riconoscimento per la scelta effettuata dal legislatore italiano di accoppiare la lotteria degli scontrini con il cashback di Stato.

Quest'ultima misura è certamente più dispendiosa per la finanza pubblica, ma, come si è visto nelle esperienze degli altri Stati, potrebbe essere rideterminata in funzione dei risultati empirici derivanti dall'incremento del gettito tributario per effetto dell'emersione dell'economia informale e del relativo contrasto all'evasione fiscale.

Anche il cashback di Stato presenta caratteristiche diverse dalle esperienze degli altri Paesi, in quanto dà diritto a un rimborso in denaro, che non viene necessariamente qualificato come restituzione dell'IVA pagata. Questa indipendenza dalle operazioni imponibili ai fini IVA consente a questa misura di raggiungere effetti più ampi di contrasto all'evasione fiscale, visto che comunque l'economia informale non determina solo danni nei confronti dell'IVA, ma anche di altre imposte, fra cui soprattutto quelle sul reddito. In questo senso, l'analisi comparata ha dimostrato ancora una volta la validità della scelta effettuata dal legislatore italiano. Diversamente da quanto però si è visto per la lotteria degli scontrini, la gran parte di meccanismi di cashback di Stato sono legati ai pagamenti elettronici, visto che è soltanto in questo modo che si possono conseguire situazioni di effettivo contrasto diffuso di interessi in funzione antievasione.

Anche in questo caso però la valutazione positiva di questa misura non deve indurre alla errata conclusione che non siano necessari correttivi. Il principale correttivo non emerge dall'analisi comparata, ma dall'esigenza di manifestare una più concreta considerazione per la situazione degli operatori economici B2C, cui si impongono costi ulteriori per assicurare il concreto funzionamento dei pagamenti elettronici. L'analisi comparata ha però dimostrato che il cashback potrebbe essere utilizzato anche per attenuare la progressività dell'imposizione sul valore aggiunto e per tenere conto delle situazioni di quei contribuenti che hanno una situazione economica in cui non possono permettersi di effettuare quegli acquisti di beni necessari per la loro sussistenza. In tal senso, l'esperienza uruguaiana potrebbe indurre a utilizzare il cashback di Stato anche come strumento per il perseguimento di interventi con finalità di sostegno sociale alle classi più deboli, che, pagando con gli strumenti elettronici, potrebbero ricevere sconti per i propri acquisti, che lo Stato stesso potrebbe parzialmente sovvenzionare, anche con il gettito tributario ricavato dal contrasto all'evasione fiscale.

Inoltre, pur se l'analisi comparata ha dimostrato che l'applicazione più mirata del cashback di Stato ad alcune tipologie di operazioni e settori merceologici potrebbe essere

più proporzionata al raggiungimento degli obiettivi, non si ritiene che una modifica in tal senso sia concretamente realizzabile nell'ordinamento tributario italiano. Pur non disconoscendosi le ragioni, illustrate dalla dottrina tributaria italiana,<sup>269</sup> che esiste una limitata propensione dei grandi operatori economici B2C, quali i supermercati e gli ipermercati, ad accordi con i consumatori finali volti ad attuare l'evasione fiscale,<sup>270</sup> è importante ricordare che il divieto di aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 107 TFUE, impedisce l'applicazione di misure in grado di dare vantaggi selettivi, anche in misura indiretta (come in questo caso) ad alcuni operatori rispetto ad altri. In questo caso, pertanto, anche se sarebbe possibile affermare che tali misure rifletterebero la maggiore propensione dei piccoli e medi operatori economici B2C, sarebbe quindi necessaria l'approvazione espressa da parte della Commissione Europea ai sensi dell'art. 108 TFUE, per la quale l'Italia dovrebbe fornire una non facile prova. Più agevole è quindi applicare tale misura in modo non selettivo, visto che comunque non si può escludere che anche in relazione alla grande distribuzione possano verificarsi forme di accordi con i consumatori volti ad attuare l'evasione fiscale.

Vi sono infine problemi di natura più strettamente giuridica, relativi alle fonti giuridiche da cui promana la regolamentazione delle due misure nell'ordinamento tributario italiano, su cui sarebbe importante intervenire, al fine di arginare una potenziale tendenza alla delegificazione incontrollata, che risulta difficilmente riconciliabile con le materie tributarie che devono essere regolate dalle fonti primarie del diritto e in ogni caso non da provvedimenti amministrativi.

A parte queste considerazioni relative alle misure, quello che emerge dall'analisi comparata, in particolar modo per quel che concerne l'esperienza sudcoreana, è che i sacrifici imposti alla finanza pubblica per finanziare queste misure con la concessione degli incentivi fiscali devono potersi ripagare con un effettivo contrasto all'evasione fiscale, per il quale è assolutamente indispensabile effettuare un controllo fiscale con l'impiego delle più avanzate tecnologie, fra cui quelle relative alla *data analytics*, alle

---

<sup>269</sup> Cfr. in questo senso Ingrao, G., Lupi, R., Cashback e illusorio recupero dell'evasione fiscale tramite incentivi all'uso di moneta elettronica, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 25 gennaio 2021, cit.

<sup>270</sup> Questo tipo di misura è stata attuata in via sperimentale in Giappone, come si è in precedenza detto: cfr. para. 3.2.

*blockchains* e all'intelligenza artificiale. Avere i dati e non poterli gestire nel modo più efficiente non è infatti di per sé sufficiente ad assicurare un efficace contrasto.

Pertanto, queste considerazioni andranno tenute in debita considerazione anche al momento di valutare l'esigenza di tutelare la protezione dei dati del contribuente, assicurando una equilibrata applicazione del diritto dell'amministrazione tributaria ad accedere a questi dati e ad elaborarli per fini di contrasto all'evasione fiscale.

## CONCLUSIONI

Il cashback di Stato e la lotteria degli scontrini rappresentano due strumenti di fondamentale importanza per un nuovo e più efficiente approccio all'evasione fiscale, che realizza un contrasto di interessi in funzione di repressione di tale fenomeno, impiegando incentivi fiscali per attuare un controllo diffuso con il coinvolgimento dei contribuenti-consumatori e utilizzando tutti i vantaggi della tracciabilità delle operazioni realizzate con i pagamenti in moneta elettronica.

L'analisi svolta in questo elaborato dimostra la validità della tesi in esso sostenuta, che giustifica la presenza di entrambe e l'impiego delle risorse finanziarie pubbliche necessarie al loro funzionamento.

Le due misure sono complementari tra loro. Infatti, il cashback può risultare particolarmente appetibile per quelle categorie di contribuenti che sono sensibili all'esigenza di limitare le proprie spese. La lotteria degli scontrini invece può far alimentare speranze di vincita, anche finanziariamente più consistente, che attraggono altre categorie di contribuenti, meno attente al ritorno economico immediato, ma maggiormente attratte dalla prospettiva di entrare in possesso gratuitamente del biglietto della fortuna.

Lo studio fin qui effettuato riconosce alla scelta legislativa il pregio di aver portato nell'ordinamento tributario italiano due strumenti innovativi per il contrasto dell'evasione fiscale, recependo le esperienze straniere e superando alcuni degli aspetti critici che le stesse hanno manifestato in sede applicativa.

L'analisi comparata ha dimostrato che entrambe le misure sono maggiormente efficaci quando operano esclusivamente in un contesto di piena tracciabilità, come quello dei pagamenti in moneta elettronica. Ha però anche provato, specialmente per quanto è dato ricavare dall'esperienza sudcoreana, che soltanto combinando queste misure con un salto di qualità nell'elaborazione automatizzata dei dati in base alla *data analytics*, con debita considerazione per il *tax profiling*, l'impiego delle *blockchains* e l'intervento dell'intelligenza artificiale, è possibile realizzare l'emersione dell'economia informale e quindi recuperare gettito dall'evasione fiscale.

Pertanto, le due misure in questione sono un punto di partenza e non di arrivo del processo di trasformazione del procedimento di attuazione del prelievo tributario in Italia e del contrasto all'evasione. Si spera dunque che le pur giuste esigenze di tutela della protezione dei dati non possano fuorviare le scelte future del legislatore tributario, impedendo all'amministrazione di utilizzare pienamente i dati emergenti dal cashback di stato e dalla lotteria degli scontrini, giacché altrimenti entrambe le misure si tramuterebbero in vere e proprie "armi spuntate" e perderebbero quei vantaggi che invece possono arrecare alla collettività in termini di recupero di gettito dall'evasione fiscale.

Tra i vantaggi singolari realizzati dalle misure in esame vi sono anche quelli che derivano dalla loro non applicabilità agli acquisti online. Tenuto conto del fatto che tali ultimi acquisti sono sempre fatti con moneta elettronica e che dunque sono per loro stessa natura tracciabili, non può esservi dubbio che in tale contesto non sia necessario recuperare evasione. Se quindi il contrasto all'evasione costituisce la ragione prima della concessione di queste misure, non vi è dubbio che questa scelta del legislatore italiano non possa essere messa in discussione, nemmeno dalla prospettiva di compatibilità con il divieto di aiuti di Stato ex art. 107 TFUE, che potrebbe altrimenti indirettamente rilevare per le ragioni che si sono indicate nell'elaborato. Insomma, questo incentivo – nella forma della restituzione o del biglietto della lotteria - consente alla misura di invogliare i contribuenti-consumatori ad acquistare presso gli operatori tradizionali italiani, fornendo un utile supporto alla ripartenza dell'economia italiana nella delicata fase post-COVID19.

Peraltro, la normativa italiana sul cashback potrebbe prevedere una maggiore considerazione per le esigenze degli operatori economici B2C, tenuto anche conto del momento difficile in cui gli stessi si trovano e dei costi da essi sostenuti per assicurare la piena tracciabilità delle operazioni e il funzionamento della lotteria degli scontrini. Sarebbe dunque utile prevedere nuove forme di credito d'imposta applicabili a questo contesto.

Inoltre, per ragioni di equità e di coerenza con le scelte di digitalizzazione della società italiana in linea con gli obiettivi prefissati dalla Next Generation EU, sarebbe importante che il governo negoziasse ulteriori riduzioni generalizzate dei costi relativi ai pagamenti elettronici. Del resto, gli operatori degli strumenti di pagamento elettronico vedranno una crescita esponenziale dei loro volumi di affari e dei corrispondenti profitti, senza alcuna

necessità di impegnare risorse finanziarie per sostenere campagne di cashback, come hanno finora fatto, o utilizzando le stesse in aggiunta a quanto fatto dallo Stato.

Sulla base di quanto si è in precedenza argomentato, in particolare nel capitolo secondo, è poi opportuno chiedersi anche se un nuovo intervento del legislatore possa ristabilire maggiore chiarezza sull'ambito di applicazione di queste misure, riducendo anche gli spazi in cui è stata invece finora consentita la delegificazione (tali profili sono maggiormente critici per quanto riguarda la lotteria degli scontrini, per effetto dell'impiego di un atto amministrativo e del contenuto, che talvolta va oltre la mera attuazione di quanto disposto dalla legge istitutiva).

Infine, come si è visto nell'ottica comparata, la flessibilità di entrambe le misure ne consente la rimodulazione anche in base ai risultati concreti del recupero del gettito tributario e degli ulteriori obiettivi che le suddette misure possono consentire di perseguire. Le evidenze relative al funzionamento di queste misure in termini di emersione dell'economia informale lasciano però ben presagire, specialmente se esse potranno funzionare all'interno di un contesto rinnovato di utilizzo delle nuove tecnologie a sostegno dell'amministrazione tributaria, come auspicato in questo elaborato.

Questo studio ha dunque fornito prova della validità, da un punto di vista tecnico, di queste misure, auspicando che esse possano essere mantenute e ulteriormente rafforzate nel contesto di un impiego più ampio delle tecnologie, dell'automazione e dell'intelligenza artificiale a sostegno dell'amministrazione tributaria.

# BIBLIOGRAFIA

## DOTTRINA

AA.VV., En Uruguay se promueve por ley el uso de medios de pago electrónico, (Ley N° 19.210 de 29/04/2014 – Inclusión Financiera), in <http://www.impo.com.uy/inclusionfinanciera/> (acc. 12 Apr 2021)

Allingham, M.G., Sandmo, A., Income tax evasion: a theoretical analysis, in *Journal of Public Economics*, 1972, pp. 323 ss.

Asociación de Bancos del Peru (ASBANC), Reducción del uso del dinero en efectivo en el Perú, noviembre de 2020, in [www.asbanc.com.pe](http://www.asbanc.com.pe)

Bárcena, A., Cimoli, M., García-Buchaca, R., Titelman, D., Pérez, R., Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020, Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2020

Barreix, A., Zambrano, R. (eds.), Factura electrónica en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (BID/CIAT), 2018, in [https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018\\_FE/2018\\_Factura-Electronica\\_AL\\_BID\\_CIAT.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018_FE/2018_Factura-Electronica_AL_BID_CIAT.pdf)

Basilavecchia, M., Del Federico, L., Romano, M., Salvini, L., Controlli tributari e contrasto all'evasione, in Giannini, S., Onofri, P., Per lo sviluppo. Fisco e Welfare, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 219 ss.

Bastante, M., Estudio Fintech 2020 – Ecosistema Argentino, Nota técnica N. IDB-TN-2070, Julio 2020, Banco Interamericano de Desarrollo, in [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Becker, G., Crime and Punishment: an Economic Approach, in *Journal of Political Economy*, vol. 76, n. 2, 1968, pp. 169 ss.

Beretta, E., The Irreplaceability of Cash and Recent Limitations on Its Use> Why Europe is Off the Track, Paper at the International Conference “The Usage, Costs and Benefits of Cash Revisited”, Deutsche Bundesbank, Dresda, 15/18 settembre 2014

Bilancia, F., et al., Convenzione europea dei diritti dell'uomo e giustizia tributaria italiana, Giappichelli, Torino, 2014

Chao, R., How China got businesses to pay taxes: scratch-n-win tickets, in *The Christian Science Monitor*, 3 October 2012, <https://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2012/1003/How-China-got-businesses-to-pay-taxes-scratch-n-win-tickets> (consultato il 23 maggio 2021).

Cockfield, A. J., Sharing Tax Information in the 21<sup>st</sup> Century: Big Data Flows and Taxpayers as Data Subjects, in *Canadian Tax Journal*, 2019, 67:4, p. 1179 e ss.

Contrino, A., *Elusione fiscale, evasione e strumenti di contrasto*, Cisalpino, Bologna, 1996

Contrino, A., La trama dei rapporti tra abuso del diritto, evasione fiscale e lecito risparmio di imposta, in *Diritto e Pratica Trib.*, 2016, I, p. 1407 e ss.

Cordeiro Guerra, R., L'intelligenza artificiale nel prisma del diritto tributario, in *Diritto e pratica tributaria*, 2020, fasc. 3, pp. 921-935

Corte dei Conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020*, Roma, 2021

CPA Ferrere, *Incentivos tributarios y pagos electrónicos: Aprendizajes del caso Uruguay*, in [www.cpaferriere.com/es/](http://www.cpaferriere.com/es/) (consultato il 22 maggio 2021)

Cucuzza, O., *Segreto bancario, criminalità organizzata, riciclaggio, evasione fiscale in Italia*, 2. ed. Padova: CEDAM, 2007

D'Agostino, A., Castiglione, J., Golpe al bolsillo (virtual): como te va afectar el nuevo cambio en Ganacias e IVA de AFIP en billeteras electronicas, in *Economia Digital*, 2021

D'Avirro, A., Giglioli, M., D'Avirro, M., *Reati tributari e sistema normativo europeo : la riforma della frode fiscale e della dichiarazione infedele . Assago: Wolters Kluwer*, 2017

Dafnomilis, V., Greece - Draft Bill on electronic payments submitted to Parliament, in *IBFD Tax News Service*, 16 December 2016, (consultato 12 aprile 2021)

Di Pasquale, I., Lo 'scudo' fiscale: problemi interpretativi e riflessioni sulla natura giuridica dell'istituto, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 2012/4, p. 889 e ss.

Dypka P. e aa., *Reducing the Shadow Economy in Albania through Electronic Payments*, EY, Varsavia, 2019

ECOSOC, *The fight against tax fraud and tax evasion, Opinion of the European Economic and Social Committee on Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – An action plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion*, Brussels, 2013

Fabbi, M., Hemels, S., Do You Want a Receipt?' Combating VAT and RST Evasion with Lottery Tickets, in *Intertax* 8/9 2013, pp. 430-443.

Filippi, P., Commercio elettronico indiretto e attività d'impresa, in Rivista di diritto tributario supplemento online, 7/2016, 19 luglio 2016 <https://www.rivistadirittotributario.it/wp-content/uploads/2016/07/Filippi-nota-CTR-Toscana.pdf> (consultato il 13 maggio 2021)

Fiorentino, S., L'elusione tributaria, ESI, Napoli, 1996

Gallo, F., L'evoluzione del sistema tributario e il principio di capacità contributiva, in Salvini, L., Melis, G., L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva, Cedam, Padova 2014, pp. 3 e ss.

Gallo, F., La concorrenza fra il diritto nazionale e il diritto europeo (UE e CEDU) nella giurisprudenza costituzionale italiana, in Giurisprudenza commerciale, 2015-2, p. 258-I e ss.

Gallo, F., La nuova frontiera dell'abuso del diritto in materia fiscale, in Rassegna tributaria, 2015, n. 6, pp. 1315 ss.

Galmarini, U. et al., Evasione fiscale, in Ambrosanio, M.F. et al., Lezioni di teoria delle imposte Milano : Etas Libri, 1997, pp. 123-200

Gambogi, G. (a cura di), I nuovi reati tributari, Giuffrè, Milano, 2020

Garg, P., Study on Introduction of Cashless in India 2016: Benefits and Challenges, in IOSR Journal of Business and Management, (Volume 19, Issue 4 , pp. 116-120), 2018

Gómez, S., Incentivos tributarios: una buena estrategia para promover el uso de los medios de pago electrónicos, in Semana Economica 2015 , (Edición 1007)

Gómez Sabaini, J.C., Morán, D., Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe, CEPAL – Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2020

González Mata, E., Romero Márquez, I., Padilla Pérez, R., Buenas prácticas aplicadas en países de América Latina para reducir la evasión por saldos a favor en el IVA, Naciones Unidas, Città del Messico, 2019

González, S., Uruguay - VAT reduced rates for certain payments made by electronic means – Decree published , in IBFD Tax News Service, 7 Apr 2020 (accessed 12 Apr 2021)

Greggi, M., Frodi fiscali e neutralità del tributo nella disciplina dell'iva, in Diritto e Pratica Tributaria, 2016, 1, I, p. 115 ss.

Guerra, M.C., Zanardi, A., Ma il contrasto degli interessi non è la soluzione, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 25.5.2014

Guyton, J., Langetieg, P. Reck, D., Risch, M., Zucman, G., Tax Evasion at the Top of the Income Distribution: Theory and Evidence, NBER Working Paper Series, No. 28542, 2021

IMCO - Instituto Mexicano para la Competitividad, "Reducción de uso de efectivo e inclusion financiera, Mexico D.F., 2016, in <https://imco.org.mx/reduccion-de-uso-de-efectivo-e-inclusion-financiera/>

Ingrao, G., Lupi, R., Cashback e illusorio recupero dell'evasione fiscale tramite incentivi all'uso di moneta elettronica, in Rivista telematica di diritto tributario, 25 gennaio 2021

Jain, S., Kamath, A., Indian and Australian Perspectives on Demonetization and Its Tax Implications, in Asia-Pacific Tax Bulletin, 2017 (Volume 23), No. 5 (online version, accessed 12 Apr 2021)

Kearney, A. T., Schneider, F., The Shadow Economy in Europe: Using Payment Systems to Combat the Shadow Economy, 2009, in <https://www.atkearney.com/documents/10192/1f89864d-903f-4683-b6e4-df57e223a4d7>

Kirchler, E., The Economic Psychology of Tax Behaviour, Cambridge University Press, Cambridge, 2007

Kirchler, E., Hoelzl, E., Wahl, I, Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework, in Journal of Economic Psychology, 2008, vol. 29, p. 210 ss.

Khan, Y., Subsidizing electronic payments to decrease the informal economy, thesis manuscript, in Hanken School of Economics, Helsinki, 9 Apr 2019 (accessed 12 Apr 2021)

Kokott, J., Pistone, P., Miller, R., Diritto internazionale pubblico e diritto tributario: i diritti dei contribuenti, in Diritto e Pratica Tributaria Internazionale, 2/2020, pp. 454 ss.

Kostner, A., Osservazioni in tema di diritti fondamentali della persona in ambito fiscale e riflessi sul giudicato tributario, in Riv. Trim. Dir. Trib., 2012, 4, p. 929 ss.

Kruse, H. W., Il risparmio d'imposta, l'elusione fiscale e l'evasione fiscale, in Amatucci, A. (coord.), Trattato di diritto tributario, Cedam, Padova, 1994, V.3., pp. 207-224

Longari, C., Soglie di punibilità e diritto penale tributario, Cedam, Padova, 2020

Lozza, E., Compagno, D., Ferri, G., La comunicazione sociale contro l'evasione fiscale: un contributo nella prospettiva della psicologia fiscale, in Giornale italiano di psicologia, Rivista trimestrale" 2/2014, pp. 321-346

Majdanska, A., An Analysis of Co-operative Compliance Programmes, in (58) Doctoral Series, IBFD Publications, Amsterdam, 2021

Manrique, D., Mexico - Electronic payments during Good Weekend – tax incentives, in IBFD Tax News Service, 5 November 2015 (accessed 12 Apr 2021)

Marello, E., L'accertamento con adesione, Giappichelli, Torino, 2000

Marulanda, B., Fajury, L., Paredes, M., Borrero, U., Bezuidenhout, J., Digitalización de pagos del gobierno para promover la inclusión financiera en América Latina y el Caribe, Documento para discusión N° IDB -DP-590, junio de 2018, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2018, in [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Mazz, A., Constitutional Framework of Tax Free Zones, in Laukkanen, A., Pistone, P., De Goede, J. (eds.), Special Tax Zones in the Era of International Tax Coordination, IBFD Publications, Amsterdam, 2019, p. 51 ss.

Mc Gill, R., GATCA: The Globalization of Anti-Tax Evasion Frameworks, in Derivatives and Financial Instruments, 2016 (vol. 18) n. 3, published online 11 July 2018 in <http://www.ibfd.org> (accessed 14 April 2021)

Montes Grosso, R.A., Rubio Hernández, Y.C., Factores que inciden en el incumplimiento del pago del IVA en los comerciantes de Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, Facultad de Contaduría Pública, Bogotá, 2018, in <http://hdl.handle.net/20.500.12494/6050> (accessed 14 Apr 2021)

Naritomo, J., Consumers as Tax Auditors, in American Economic Review, 2019, 109 (9), 3031-72

OECD, The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales, OECD, Paris, 2019

OECD, Advanced Analytics for Better Tax Administration. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2016

OECD, Co-Operative Tax Compliance: Building Better Tax Control Frameworks, OECD, Parigi, 2016

OECD, Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2016

OECD, Co-operative Compliance – A Framework: From Enhanced Relationship to Co-Operative Compliance, OECD, Parigi, 2013

OECD, Offshore voluntary disclosure. Comparative analysis, guidance and policy advice, OECD, Parigi, 2010

Ołowska, M., Peshori, P., Lan, S., The Digitalization of Tax Administration in China (People's Rep.), India and Korea (Rep.) in the fourth Industrial Revolution, in *Bulletin for international taxation*, 8-2020 pp. 465-480

ONU, La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), Santiago de Chile, 2020

Pacheco, B.H., Beneficios potenciales de un incremento en el uso de los medios electrónicos de pago en Colombia, Fedesarrollo, Bogotá, 2016

Pisanù, N., Lotta all'evasione grazie alla fatturazione elettronica: ecco come, in *Agenda Digitale*, 5 Apr 2021 (accessed 5 Apr 2021)

Pistone, P., Cashback e Lotteria arruolano i contribuenti nell'antievazione, in *Il Sole 24 ore*, 8 febbraio 2021

Pistone, P., *Diritto tributario europeo*, II ed., Giappichelli, Torino, 2020

Pistone, P., *Diritto tributario internazionale*, II ed. Giappichelli, Torino, 2019

Pistone, P., La pianificazione fiscale aggressiva e le categorie concettuali del diritto tributario globale, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 2/2016, pp. 395 ss.

Pistone, P., *Abuso del diritto ed elusione fiscale*, Cedam, Padova, 1995

Pittarello, A., Evasione fiscale: processi cognitivi e comportamento del contribuente, in *Giornale italiano di psicologia, Rivista trimestrale*, 4/2012, pp. 771-794

Quattrocchi, A., *Il divieto di aiuti di Stato*, Cedam, Padova, 2021

Riccioni, V., Accertamento con indagini bancarie legittimo anche senza autorizzazione, in *Fiscoequo*, 28.04.2021 (consultato il 29 aprile 2021).

Scarano, L., La tracciatura delle disponibilità nei conti offshore : evoluzione e prospettive future dello scambio automatico di informazioni tra autorità fiscali, Milano: Wolters Kluwer, 2021

Scarcella, L., Tax compliance and privacy in profiling and automated decision making, (2019) 8, in *Internet Policy Review* 4

Shibata, A., Japan, Consumption Tax Rate Increase – effective, in *IBFD Tax News Service*, 1 Ott 2019 (consultato 12 aprile 2021)

Smith, W. H., Automation in Tax Administration, in *Law and Contemporary Problems*, 1969, 34 (4), pp. 751–768

- Sopranzetti, D., Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure . Milano: Giuffrè, 2015
- Sung M.J., Awasthi R., Lee, H.C., Can tax incentives for electronic payments reduce the shadow economy?: Korea's attempt to reduce underreporting in retail businesses”, Policy Research working paper, no. WPS 7936, Washington, 2017, D.C.: World Bank Group
- Tosi, L., Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale. Contributo alla trattazione sistematica dell'imposizione su basi forfettarie, Giuffrè, Milano, 1999
- Tversky, A., Kahneman, D., The Framing of Decisions and the Psychology of Choice, in Science, New Series, Vol. 211, No. 4481, (Jan. 30, 1981)
- Vasco, D., Yubero, F., Jiménez, J., Ramos, V., Delfa, P., Podestà, A., Porporatto, P., Angulo, I., Romano, A., Abarca, R., Villalón, V., Zambrano, R., Los Sistemas Tributarios in America Latina, in Instituto de Estudios Fiscales, 2017
- Visco, V., Evasione fiscale e contrasto all'evasione in Italia: reticenze, resistenze e ipotesi di intervento, in Rivista trimestrale di diritto tributario (4), pp. 967-978
- Vizcaíno, D., Lopez, V., Incentivos al uso de los medios de pago electrónico, in Transformación Digital en los Medios de Pago, 2016
- Vlachos, P., Thomakos, D., Greece - Tax rates, Tax evasion and why increased the Audits Fail: An Analysis of Greek Microdata, in European Taxation, 9-2020, pp. 403-411
- Wan J., The Incentive to Declare Taxes and Tax Revenue: The Lottery Receipt Experiment in China, in Review of Development Economics, 2010, vol. 14(3), pp. 611-624
- Winn, J.K., Zhang, A., China's Golden Tax Project: A Technological Strategy for Reducing VAT Fraud, in 4 Peking U. J. Legal Studies, 2013, pp. 1-33
- Wright, R. et al., Less cash, less crime – Evidence from the electronic benefit transfer program, National Bureau of Economic Research, 2014, in <https://www.nber.org/papers/w19996>
- Zambrano, R., Facturación electrónica, in Carbajo Vasco, D. e aa., Los sistemas tributarios en América Latina, Madrid, IEF, 2017, pp. 289-314.

## **GIURISPRUDENZA**

### **Corte Costituzionale**

Corte Cost., 24 ottobre 2007, n. 348

Corte Cost., 24 ottobre 2007, n. 349

Corte Cost., 25 febbraio 1999, n. 41

Corte Cost., 18 febbraio 1992, n. 51

Corte Cost., 19 ottobre 1988, n. 982

Corte Cost., 19 gennaio 1988, n. 21

Corte Cost., 26 gennaio 1957, n. 30

### **Corte di Cassazione**

Cass. Pen., sez. III, 5 marzo 2021, no. 9083

Cass. Civ. 10 febbraio 2021, n. 3242

Cass. Civ., 31 ottobre 2014, n. 23247

Cass. Civ., 26 marzo 2014, n. 7056

Cass. Pen., sez. III, 18 marzo 2014, n. 18698

Cass. Pen., sez. III, 21 gennaio 2014, n. 2164

Cass. Civ., 20 settembre 2013, n. 21564

Cass. SS. UU., 18 dicembre 2009, n. 26635

Cass. Civ. Sez. Un., 23 dicembre 2008, nn. 30055, 30056, 30057.

Cass. civ., sez. I, 31 maggio 1986, n. 3690

### **Corte di Giustizia dell'Unione Europea**

16 ottobre 2019, causa C-189/18, Glencore

14 febbraio 2019, causa C – 531/17, Vetsch

21 dicembre 2016, causa C-20/15 P, World Duty Free

16 maggio 2017, causa C-652/15, Berlioz Investment Fund

26 febbraio 2013, causa C-617/10, Akerberg Fransson

21 giugno 2012, cause riunite C-80/11 e C-142/11, Mahagében e Peter David

18 dicembre 2008, causa C-349/07, Sopropé

6 luglio 2006, cause riunite C-439/04, C-440/04, Axel Kittel

12 gennaio 2006, cause riunite C-354/03, C-355/03, C-484/03, Optigen e a.

23 febbraio 1961, causa 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen

### **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**

15 novembre 2016, A e B v. Norvegia, ric. n. 24530/11 e 29758/11

4 marzo 2014, Grande Stevens, ric. n. 18640, 18647, 18663, 18668 e 18698/2010

### **PRASSI AMMINISTRATIVA**

Agenzia delle Entrate, Divisione Centrale persone fisiche, lavoratori autonomi ed enti non commerciali, risposta n. 338/2021 del 12 maggio 2021, in [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/0/Risposta\\_338\\_12.05.2021.pdf/37afcc06-0ed0-9e4d-f05d-6be6f2df8adc](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/0/Risposta_338_12.05.2021.pdf/37afcc06-0ed0-9e4d-f05d-6be6f2df8adc) (consultato 15 maggio 2021)

Agenzia Entrate, Divisione Contribuenti, Risposta n. 93, in [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/307263/Interpello+93+2018\\_Risposta+n.+93+del+2018.pdf/b52d245c-840f-3ea0-abde-cb6701fedbcf](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/307263/Interpello+93+2018_Risposta+n.+93+del+2018.pdf/b52d245c-840f-3ea0-abde-cb6701fedbcf) (consultato il 30 maggio 2021)

Agenzia Entrate, Divisione Contribuenti, Risposta n. 94, in [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/307263/Interpello+94+2018\\_Risposta+n+94+del+2018.pdf/103231a2-bb15-afc0-6257-a70fb2e167ec](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/307263/Interpello+94+2018_Risposta+n+94+del+2018.pdf/103231a2-bb15-afc0-6257-a70fb2e167ec) (consultato il 30 maggio 2021)

Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay), <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/rebaja-del-iva> (consultato il 22 maggio 2021)

Ministero delle Finanze, Documento di economia e finanza 2020 – Nota di aggiornamento. Allegato Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, Roma, 2020, in [https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione\\_evasione\\_fiscale\\_e\\_contributiva\\_-Allegato-\\_NADEF\\_2020.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_-Allegato-_NADEF_2020.pdf) (consultato il 7 maggio 2021)

Provvedimento interdirettoriale del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli d'intesa con il Direttore dell'Agenzia delle entrate, nn. 80217 del 5 marzo 2020

Provvedimento interdirettoriale del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli d'intesa con il Direttore dell'Agenzia delle entrate, nn. 32051 del 29 gennaio 2021

Provvedimento interdirettoriale del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli d'intesa con il Direttore dell'Agenzia delle entrate, n. 92584 del 29 marzo 2021