

Dipartimento
di Impresa e Management

Cattedra Scienza delle Finanze

L'evasione fiscale e il tax gap IVA:
analisi dei fenomeni e confronto nelle
attività di riduzione dell'evasione IVA tra
Italia e Polonia.

Prof. Mauro Milillo

RELATORE

Sveva Santonastaso Matr.230371

CANDIDATO

Indice

Introduzione.....	3
Capitolo I: Il fenomeno e l'evoluzione dell'evasione fiscale	5
1.1 Definizione del fenomeno dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale.....	5
1.2 Studio delle determinanti del fenomeno.....	7
1.3 Metodi di stima dell'evasione fiscale ed economia sommersa.....	16
1.3.1 Metodi diretti di stima	17
1.3.2 Metodi indiretti di stima.....	19
1.4 Il Tax Gap come parametro per la misurazione dell'evasione fiscale.....	21
Capitolo II: Esame della regolamentazione in materia d'imposta sul valore aggiunto e analisi delle strategie di contrasto dell'evasione IVA in Italia.....	25
2.1 Dall'Imposta Generale sulle entrate all'Imposta sul Valore Aggiunto.	25
2.2 Normativa di riferimento D.P.R 633/1972.	26
2.3 La regolamentazione delle operazioni extra-UE e intra-UE.	35
2.4 Strumenti implementati per la diminuzione del Tax Gap Iva in Italia	40
2.4.1 Split payment e reverse charge.....	41
2.4.2 Fatturazione Elettronica	43
2.4.3 Piano Italia Cashless Italia e Precompilata IVA	46
Capitolo III: La Polonia e la digitalizzazione delle imposte indirette come esempio di lungimiranza nella diminuzione del VAT gap.....	49
3.1 Analisi del GAP IVA in Europa.	49
3.2 Le azioni poste in essere in Polonia per diminuire il gap.....	56
3.3 Confronto dei metodi e delle strategie tra Polonia e Italia.	66
Conclusioni.....	69
Bibliografia & Sitografia.	71

Introduzione.

L'evasione fiscale è una piaga sociale che incide in maniera significativa in Italia. La comprensione dei motivi che si celano dietro al fenomeno e come questo incida sul benessere del nostro Paese è l'oggetto di studio approfondito del presente elaborato. Dopo aver distinto nel dettaglio i concetti di evasione ed elusione fiscale e dopo averli confrontati con l'economia sommersa si arriva a concludere che l'evasione e il sommerso economico possono essere visti come due facce della stessa medaglia. In seguito, si passa all'analisi delle determinanti che caratterizzano il fenomeno dell'evasione fiscale. Nello specifico, queste ultime dipendono principalmente dalla consapevolezza dei contribuenti su diversi aspetti come la pressione fiscale, il rapporto contributi versati e servizi effettivi e altre variabili che unite si possono ricondurre al modello elaborato da Allingham e Sandmo sulla base del quale i contribuenti sono motivati ad evadere al diminuire della possibilità di essere scoperti, andando a vedere l'evasione come una ricompensa. La letteratura economica definisce due principali metodi di stima dell'evasione ovvero diretti e indiretti. Dopo aver analizzato i metodi di stima rilevanti si evidenzierà attraverso l'approccio del *tax gap* come le imposte maggiormente evase siano l'IRPEF dal lato dell'imposte dirette e l'IVA dal lato delle imposte indirette.

Il focus nella seconda parte dell'elaborato è concentrato sull'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA), che nasce dalla necessità di migliorare l'integrazione delle transazioni in Europa. A seguito dell'analisi delle motivazioni sottostanti alla creazione di un'imposta indiretta e soprattutto di una imposta comune dopo l'adesione da parte dell'Italia alla Comunità Economica Europea, verrà analizzata la legislazione in materia d'IVA in Italia, come la direttiva IVA sia stata recepita dallo stato italiano e come negli anni la regolamentazione sia cambiata all'evolversi degli scenari di mercato europei. La disamina normativa sarà conclusa dall'analisi delle transazioni intercomunitarie ed extra comunitarie evidenziando le differenze esistenti e come la regolamentazione IVA attuale permetta il formarsi del meccanismo fraudolento del carosello. L'evasione dell'imposta del valore aggiunto non si manifesta solo nella forma di dichiarazione delle fatture inesistenti (frode carosello) ma anche attraverso l'omessa dichiarazione, l'omesso versamento d'imposta e da omessa fatturazione. La loro individuazione permette di comprendere come negli anni l'attività legislativa si sia mossa con l'obiettivo di diminuire ciascuna di queste componenti evasive. Nell'ultima parte del secondo capitolo si andrà ad analizzare i ritorni effettivi e sperati di ciascuna strategia elaborata dal governo come

il *reverse charge* e *split payment* per l'evasione da l'omessa dichiarazione, la fatturazione elettronica per l'evasione senza consenso e da dichiarazioni di fatture inesistenti, infine, il piano *cashless* Italia e la precompilata IVA per contrastare l'evasione da omessa fatturazione e volta a creare un conflitto di interessi tra impresa e cittadino.

Nell'ultima parte dell'elaborato si passerà da uno studio approfondito dell'evasione Iva nel contesto italiano all'evasione a livello europeo, analizzando l'ultimo *report* della Commissione Europea relativo al divario IVA dei 28 paesi membri nell'anno 2018. In *primis* sarà evidenziato il contesto macroeconomico di riferimento nell'anno oggetto di analisi e successivamente saranno evidenziate le prospettive di crescita futura del divario, stimando un *trend* in crescita del *gap* a cause delle difficoltà economiche e sociali causate dal Covid-19. Si andranno altresì ad analizzare, a livello europeo, gli Stati che sono riusciti a diminuire il *gap* in maniera significativa e quali hanno ancora difficoltà a rientrare nel fenomeno. Dei 140 miliardi di divario in termini nominali il contributo maggiore è dato dall'Italia con circa 35 miliardi e il Regno Unito con circa 23 miliardi di *gap*. Gli stati con i risultati migliori in termini reali sono stati Ungheria, Lettonia e Polonia. Tra i tre Stati sarà dato rilievo all'esame delle strategie implementate dalla Polonia che con più costanza è riuscita a rientrare dal divario e ad ottenere risultati ottimi in un tempo breve. La Polonia si era prefissata di portare il *VAT gap* nel 2016 al 15 per cento entro tre anni ma il risultato è stato raggiunto molto prima, infatti nel 2018 il divario della Polonia si attesta al 9,9 per cento. Si passerà, in conclusione, a dettagliare l'azione di governo implementata per diminuire il divario IVA e infine confrontarla con le strategie implementate in Italia.

Capitolo I: Il fenomeno e l'evoluzione dell'evasione fiscale.

1.1 Definizione del fenomeno dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale.

L'economia sommersa e l'evasione fiscale sono fenomeni distinti, ma strettamente collegati, e rappresentano le più grandi piaghe di natura economica e sociale che affliggono il nostro paese, è doveroso interrogarsi su questi in quanto se essi non vengono affrontati e risolti non si potrà mai auspicare una ripresa appagante per l'Italia.

L'evasione fiscale è un "comportamento illegittimo con cui il contribuente mira a contrastare il prelievo tributario" (Treccani). Quindi, il soggetto contribuente pone in essere un insieme di comportamenti volti alla riduzione del carico fiscale attraverso la diretta e immediata violazione delle norme tributarie.

L'evasione fiscale viene confusa con un ulteriore fenomeno - rilevante a livello italiano - l'elusione fiscale nonostante questi differiscano in termini di *modus operandi* e siano due concetti ben distinti sono accumulati dal produrre dei vantaggi fiscali non dovuti. L'elusione fiscale, o abuso di diritto, è costituita da "operazioni prive di sostanza economica che, pur nel rispetto formale delle norme fiscali, realizzano essenzialmente vantaggi fiscali indebiti"(Articolo 10-bis)¹. Si esplica quindi con un risparmio di imposta non evasivo ma pur sempre illecito ed è caratterizzato dalla non violazione dell'obbligo fiscale per mezzo di comportamenti o altri mezzi giuridici tesi ad ottenere un illegittimo risparmio di imposta. L'elusione differisce dall'evasione in quanto non rappresenta una violazione ma un aggiramento dei precetti fiscali. L'elusore attua una serie di comportamenti formalmente conformi al dettato normativo ma non alla sua *ratio*. Impiega, inoltre, una serie di *escamotage* affinché strumenti giuridici previsti dal legislatore vengano a lui imputati per ottenere un vantaggio fiscale di natura abusiva. Un esempio di evasione fiscale è la costituzione di un paradiso fiscale, una società che non svolge nessuna attività, ma ha il solo scopo di detenere partecipazioni in Stati con un regime fiscale privilegiato affinché i proventi siano tassati in misura minima o addirittura assente in quello Stato.

Nell'esercizio di comportamenti evasivi, d'altro canto, il soggetto pone consapevolmente, i comportamenti volti a violare la legge e non tenta di ottenere risparmi di imposta nel rispetto della legge. Assume rilevanza, la consapevolezza, infatti, se le imposte sono pagate in misura inferiore per errore o per azione di terzi, questi comportamenti di fatto non possono essere accostati all'evasione (Santoro, 2010, p.12)². La consapevolezza dietro all'attuazione del fenomeno evasivo ha una applicazione frequente nella quotidianità, quasi, da essere

¹ Articolo 10-bis. Legge del 27/07/2000 n.212. *Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente.*

² Santoro (2010), "L'evasione fiscale: quanto, come e perché", Il Mulino.

impercettibile agli occhi di chi subisce l'atto. Un esempio tipico d'evasione è infatti la mancata emissione dello scontrino fiscale. In questa fattispecie abbiamo il commerciante, consapevole del vantaggio fiscale derivante mancata emissione decide di non adempiere correttamente agli obblighi fiscali e dall'altro lato il consumatore che accettando il comportamento omissivo del commerciante non solo sarà esente dal vantaggio fiscale "abusivo" ma sarà tacito colpevole del minor gettito statale e delle conseguenze da questo derivanti.

L'economia sommersa, invece, rappresenta "tutte le attività che contribuiscono al Prodotto Interno Lordo (PIL) nazionale calcolato (o osservato) ma non è registrato"³ (Schneider, Enste, 1999). L'economia non osservata può essere a sua volta scomposta in:

- Sommerso economico: l'insieme delle attività di produzione di beni e servizi che sono celate alle autorità fiscali e statistiche in quanto sfuggono all'osservazione diretta, ma vengono, comunque, ricomprese all'interno delle stime del PIL diffuse dall'ISTAT.
- Economia illegale: comprende le attività economiche sia con oggetto beni e servizi illegali sia beni e servizi di natura legale ma svolti da soggetti senza adeguata o, addirittura, assente autorizzazione. Rientrano in questa tipologia il traffico di stupefacenti, la prostituzione e il contrabbando di sigarette.
- Sommerso statistico: dato dall'insieme delle attività produttive legali ma non conteggiate nelle statistiche per inadeguatezza o errore dei sistemi statistici, come archivi non correttamente aggiornati.
- Economia informale: include tutte le attività difficili da rilevare ai fini statistici a causa delle loro caratteristiche e, quindi, sfuggono dalla rilevazione in contabilità nazionale in quanto riguardano contesti poco o non organizzati, rapporti di lavoro non formalizzati da contratti ma attraverso relazioni di natura personale o familiare. Esempio emblematico è la produzione per autosufficienza e l'eventuale vendita delle eccedenze rilevate dal nucleo familiare all'esterno.

"Il sommerso economico, che rappresenta più dell'80% del totale dell'economia non osservata, risulta utile per calcolare quella che comunemente viene definita evasione fiscale e contributiva". (Di Caro, Manzo, 2021). La rilevanza imputabile al sommerso sul totale dell'economia non osservata rende necessario andarlo ad approfondire nella sua scomposizione, può avere: natura socio-economica, in cui i soggetti esprimono la volontà di violare almeno un obbligo di legge (evasione fiscale e contributiva) o di non garantire i diritti dei lavoratori (salario minimo e standard di sicurezza) e natura statistica, derivante da assenza totale delle

³ Per approfondimento vedere Enste, & Schneider. (2000). *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*. *Journal of Economic Literature*. 38. 77-114. 10.1257/jel.38.1.77.

informazioni all'interno dei sistemi statistici (ad esempio moduli amministrativi e questionari statistici non compilati). L'occultamento del valore aggiunto alle autorità fiscali, quindi, avviene principalmente nella componente socioeconomica, attraverso la sottovalutazione del fatturato e la sopravvalutazione dei costi oppure usufruendo di lavoratori irregolari.

Accantonando, dunque, “la quota di sommerso dovuta a problemi statistici, emerge una relazione molto stretta tra le due grandezze (sommerso economico ed evasione fiscale), in quanto, l'insieme dei redditi che evadono la tassazione sono di fatto la parte fondamentale dell'economia sommersa”⁴ (Agenzia delle entrate, 2004).

La marcata relazione esistente tra evasione fiscale e sommerso economico porta a vederle come due facce della stessa medaglia, in quanto la prima pone l'accento sul mancato prelievo fiscale mentre la seconda enfatizza sulla perdita di gettito derivante per lo Stato e permette, infine, di poter considerare questi due fenomeni come *unicum*.

1.2 Studio delle determinanti del fenomeno.

Definito l'oggetto di interesse è necessario analizzare come e perché nasce il “fenomeno evasivo”, ossia cosa spinge i cittadini a celare volontariamente materiale imponibile al fisco. Entrano in gioco, quindi, diversi attori: il legislatore, il quale, definisce le norme fiscali e contributive, l'amministrazione che cura i criteri applicativi e garantisce il rispetto delle regole, e infine, il contribuente che da un lato condiziona il comportamento dell'amministrazione attraverso l'espressione del diritto di voto, dall'altra parte riadattano, sulla base della legislazione vigente e delle modalità applicative i comportamenti. La letteratura economica prevede un modello base che cerca di spiegare il motivo che spinge i soggetti economici a porre in essere comportamenti evasivi. Il modello è stato elaborato da Allingham e Sandmo nel 1972 (d'ora in poi A/S) e successivamente integrato da Yitzhaki. Il modello rappresenta una intersezione con la teoria del crimine (vedere Becker, 1968) e la teoria di scelta assicurative basate sul rischio nei contesti d'incertezza (vedere, Arrow, 1970). Le critiche principali mosse al modello sono le ipotesi sottostanti troppo semplificatrici e irrealistiche, che considera solo il comportamento del contribuente nella scelta di evadere, ignorando l'analisi delle interazioni strategiche tra contribuente ed Autorità fiscale. Nonostante i limiti e le critiche mosse verso l'approccio proposto da A/S, il modello è ancora oggi un punto di partenza obbligatorio per l'analisi del fenomeno evasivo, in quanto evidenzia il ruolo e la quantificazione di parametri rilevanti. Quindi, dà una varietà ampia e notevole di risultati, che possono altalenarsi tra evidenze robuste ma anche incerte, talune volte possono essere valori attesi o controintuitivi. La decisione di evadere, secondo il metodo, è formulata come scelta “di portafoglio”, ossia,

⁴ Palmieri. (2004), *Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti*. Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, 2.

allocazione di risorse tra attività rischiose, e dipende dall'incertezza di essere scoperti o puniti a seguito di comportamenti evasivi. Le principali ipotesi sono:

1. la razionalità del contribuente: questo agisce in termini egoistici, vuole massimizzare la propria utilità attesa derivante solo dalla condizione d'incertezza, altre motivazioni di natura sociali, etiche o simili sono non rilevanti.
2. Il suo grado di avversione al rischio: data la possibilità di essere punito o scoperto il contribuente può essere un amante del rischio (grado di avversione minimo o assente) quindi il contribuente non paga la totalità delle imposte o in minima parte. Contrariamente, se l'avversione al rischio fosse minima o assoluta (infinita) il contribuente, paga sempre e integralmente le imposte dovute. Questi comportamenti antitetici sono rari nella realtà.
3. Il contribuente conosce il suo reddito effettivo y , mentre all'ente finanziario è ignoto. Quindi chiara una parte pari a $y-e$, più o meno elevata.
4. Esiste una semplice imposta proporzionale al reddito, pari a t , questa è costante nel tempo e si applica sulla parte dichiarata $y-e$.
5. Il contribuente è a conoscenza dell'esistenza di una certa probabilità p (compreso tra 0 e 1) di accertamento della propria dichiarazione. L'amministrazione è in grado, per assunzione, di ottenere il reddito effettivo del contribuente y e di imporre il pagamento sull'evaso pari a $t(y-e)$ e di una sanzione amministrativa proporzionale all'imposta evasa, detto fattore f . La sanzione è pari a $ft=(y-e)$.

Successivamente al modello viene aggiunta una componente aggiuntiva, che va a modificare il modello, detto d (=disagio). Questo rappresenta il maggior costo per il contribuente derivante dalla attività di accertamento e della conseguente necessità di impiego di tempo per procurare la documentazione necessaria per soddisfare le richieste dell'amministrazione. Molti esperti considerano il fattore disturbo rilevante in quanto l'accertamento può far emergere anche illeciti come errori formali, contravvenzioni amministrative e altre.

Date le ipotesi, il contribuente, dunque, massimizza la propria utilità attesa associata alla propria scelta, considerando la possibilità di essere scoperto. Se non venisse scoperto, l'evasione sarebbe un premio se invece fosse oggetto di accertamento subirebbe una perdita. L'utilità attesa è data dalla somma della utilità attesa conseguita quando il contribuente non è oggetto di accertamento, con probabilità $1-p$ e dalla utilità attesa a seguito dell'azione di accertamento, con probabilità p . Senza accertamento, il reddito netto sarà pari a y e rappresenterà il reddito effettivo per l'Autorità, quindi su questo reddito viene calcolata l'imposta dovuta dal contribuente pari a $t(y-e)$. Nel caso in cui vi sia accertamento, al reddito netto sono sottratti

ulteriori elementi come: la somma dell'imposta evasa pagata, te , la sanzione amministrativa, fte , e il fattore disturbo, d .

L'utilità complessiva è data dalle componenti sin qui esposte ed è uguale a:

$$EU(e) = (1 - p)u(y - t(y - e)) + pu(y - t(y - e) - te - fte - d)$$

Reddito senza accertamento Reddito con accertamento

Fonte: Palmieri, 2004

In questa equazione u indica la funzione di utilità del contribuente, e esprime la sua alta o bassa avversione al rischio.

Analizzando l'equazione si nota come l'azione evasiva presenta un proprio rendimento atteso. Quest'ultimo è il maggior guadagno per ogni euro di reddito occultato. Il beneficio monetario atteso dell'evasione è uguale a $(1-p)te$ (se non accertato il contribuente risparmia l'imposta te) - $p fte$ (se fosse oggetto di accertamento invece paga la sanzione). Sommando e raccogliendo i termini si ottiene che il beneficio monetario è pari a: $te [1-p(1+f)]$. Il rendimento, per ogni euro occultato, diventa

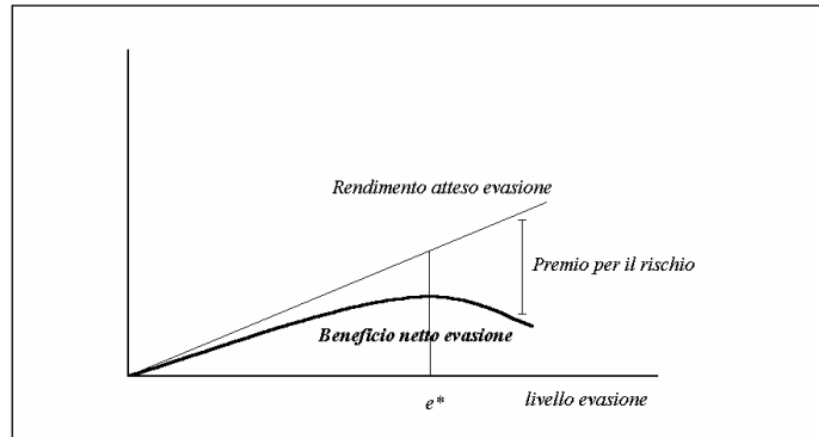
Rendimento atteso dell'evasione: $t[1-p(1+f)]$.

Per fini esplicativi, si consideri un esempio. "Definita la probabilità di accertamento pari a 10%, una sanzione amministrativa uguale al 200% dell'imposta evasa e un'aliquota del 25 % si ottiene il rendimento atteso dell'evasione uguale a $0,25[1-0,10*(1+2)] = 0,175$. Per ogni euro evaso il contribuente ottiene un maggior guadagno pari al 17,5%"(Pisani, 2004)⁵.

L'equazione del rendimento atteso ci evidenzia la capacità del contribuente ad essere indotto ad evadere. Infatti, con il rendimento atteso positivo il contribuente è indotto ad evadere, invece, con il rendimento atteso negativo è restio ad evadere. L'incentivo derivante dal rendimento positivo non implica che i contribuenti evaderanno interamente le imposte. Infatti, al profilo del rendimento si associa il profilo di rischio del singolo, tanto più il contribuente evade e maggiore sarà la variabilità del proprio reddito, indipendentemente che quest'ultimo sia oggetto o meno di accertamento (molto bassa nel primo caso mentre molto alta nel secondo). Essendo che il contribuente medio non ama l'incertezza. L'unica soluzione per controllare l'incertezza è quella di evadere poco, nonostante il rendimento atteso positivo. L'ampiezza del fenomeno evasivo, quindi, dipenderà dalla sua funzione di utilità in termini di avversione al rischio: maggiore è l'avversione minore è l'evasione.

⁵Pisani. (2004). *Il triathlon degli studi di settore*. Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi, Agenzia delle entrate, <http://www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi/documenti/2004.htm>.

Figura 1 Rappresentazione grafica del Modello



Scelta ottimale dell'evasione. Seppure in presenza di un rendimento atteso positivo, il contribuente limita la propria evasione a e^* per contenere i costi legati al "rischio" (premio per il rischio).

Fonte: Bernardi et al. 2004

Il modello A/S evidenzia una serie di conclusioni:

- a) Per demotivare il fenomeno evasivo è necessario che il rendimento atteso dell'evasione sia negativo. Dovrebbe essere pari a: $t[1-p(1+f)] < 0$ con $p > 1/(1+f)$. Quindi data una sanzione pari al 100% dell'imposta accertata ed evasa dal contribuente, il tasso di accertamento dovrebbe superare il 50%. Il massimo della sanzione imputabile all'evasore per infedele dichiarazione è pari al 200% della maggiore imposta accertata, il modello definisce un tasso di accertamento superiore al 33%. Le evidenze empiriche dell'approccio non considerano rilevante l'aliquota fiscale al fine di individuare la soglia di deterrenza (completa), bensì lo considera significativo per determinare il livello di rendimento. Infatti, *ceteris disparibus* il rendimento è tanto più elevato, ipotizzando che sia positivo, maggiore sarà l'aliquota fiscale.
- b) Gli strumenti di cui dispone l'amministrazione per controllare l'evasione sono la sanzione amministrativa e dalla probabilità degli accertamenti. Questo permettono di diminuire i vantaggi evasivi, evidenziando una sofferenza per il trasgressore. La sanzione ha un costo di gestione essenzialmente basso per l'autorità fiscale rispetto alle azioni di accertamento. Infatti, accrescere la possibilità di accertare le imposte dichiarate dall'insieme dei contribuenti comporta l'impiego di una maggiore forza lavoro specializzata, invece, per ottenere un aumento delle sanzioni basta inasprire la legge che regola la sanzione stessa. La frase di Kolm in cui la politica di deterrenza ottimale si ottiene attraverso la *massima sanzione applicata con probabilità minima*⁶. Diversi

⁶ Kolm. (1973), *A note on optimum tax evasion*, Journal of Public Economics, 2, 265-270.

elementi, precisano Bernardi e Franzoni rendono poco applicabile la politica suggerita da Kolm. I primi fra tutti sono i vincoli costituzionali esistenti in merito alla dicotomia pena e “offesa”. Sono, inoltre, rilevanti i risultati empirici dalle analisi econometriche evidenziano come ha un maggiore effetto deterrente la possibilità di essere oggetto di accertamento, quindi la certezza della pena, rispetto all’assoggettare il contribuente a una sanzione più aspra.

- c) Il beneficio individuale dell’evasione: questo dipende dall’ammontare ottimale di evasione definito dal contribuente, te^* . Il maggior valore è ottenuto dal rendimento atteso al netto del premio per il rischio, ossia, la perdita derivante dall’incertezza di cui si fa carico. Utilizzando le formule di ottiene che il:

Beneficio privato dell’evasione: $te^*[1-p(1+f)-PR(e^*)]$

Il beneficio che il contribuente ottiene dal porre in essere comportamenti evasivi è dato dal rendimento atteso dell’evasione moltiplicato per l’ammontare evaso, nettate dalla “sofferenza” originata dalla variabilità nel proprio reddito netto. Maggiore è l’avversione al rischio del soggetto e maggiore sarà, a parità di altre condizioni, il premio per il rischio. Quindi un aumento del premio fa sembrare agli occhi del contribuente l’evasione meno allettante. Questa non convenienza porterà l’individuo a dichiarare correttamente il proprio reddito in quanto non vuole imbattersi in delle sanzioni.

Dal lato Amministrazione è importante valutare la perdita netta subita in termini di getto. Si calcola tenendo conto delle sanzioni riscosse ed è uguale a:

Perdita netta di gettito = $-(1-p)te^* + p fte^* = [1-p(1+f)]te^*$

Analizzando le equazioni sulla perdita netta dell’autorità fiscale e il beneficio personale per il contribuente si nota come il beneficio supera la perdita in misura pari al premio per il rischio ($PR(e^*)$). Il confronto evidenzia, inoltre, come ai costi sostenuti per gli accertamenti si aggiunge a carico al carico statale lo spreco di risorse derivante dall’attività e dall’incertezza che genera nel rapporto tra amministrazione e contribuenti.

- d) Su evasione e ricchezza: il modello fornisce una importante relazione tra evasione, livelli di reddito e aliquote fiscali. In una prima analisi questa correlazione non è evidente, in precedenza l’approccio ha evidenziato come il beneficio dell’evasione dipenda dal rendimento medio della stessa e dai costi dell’incertezza. Quindi reddito e aliquote fiscali impattano direttamente il beneficio, bensì per via indiretta. L’avversione al rischio sarà maggiore nei contribuenti poveri rispetto ai contribuenti ricchi perché una riduzione del reddito diminuisce la convenienza all’evasione e per diretta conseguenza, a parità di condizioni, aumenta il premio per il rischio. Contrariamente, un aumento del

reddito aumenta la propensione ad evadere. Per quanto riguarda le aliquote fiscali un contribuente povero, timoroso di vedere il suo *status* peggiorato a seguito della crescita dell'aliquota, è motivato a evadere di meno e a dichiarare un reddito fedele a quello effettivo. Detto ciò, un reddito più elevato ha una propensione al rischio e all'evasione alta.

- e) L'effetto del "disagio" causato dall'accertamento: Nel momento in cui il contribuente è oggetto di accertamento scaturirà l'effetto disagio derivato dall'accertamento stesso. L'individuo in fase di accertamento sostiene un costo non evitabile, infatti, la procedura può colpire sia colui che ha dichiarato correttamente il proprio reddito sia verso colui che ha evaso. L'effetto disagio, inoltre, è un costo socialmente non compensato e in aggiunta non genera nessun vantaggio per l'autorità fiscale. Il trend negli ultimi anni è stato quello di premere sulla diminuzione dei disagi da accertamento in particolar modo il legislatore ha definito dei termini alla permanenza dei verificatori presso la sede del contribuente (Articolo 2, *Statuto del Contribuente*). Il disagio atteso per il contribuente svanisce nel momento in cui l'Amministrazione dichiara di non eseguire verifiche.

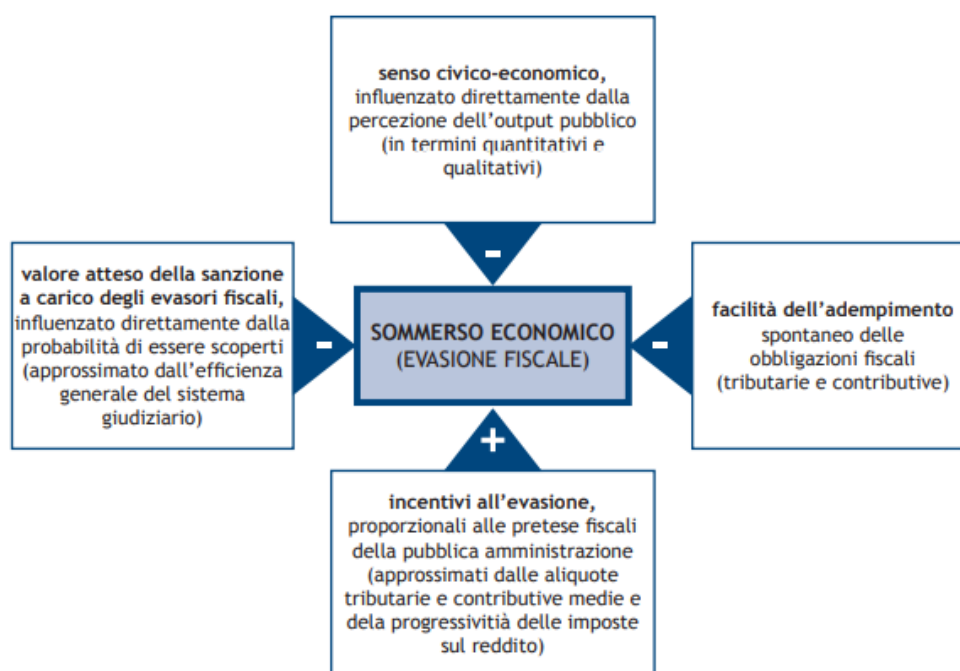
Il modello, quindi, cerca di dare delle conclusioni su come minimizzare questi comportamenti. Definendo un approccio basato su meccanismi di dissuasione dall'evasione che prediligono aumenti della probabilità di accertamento, rispetto all'inasprimento delle sanzioni⁷.

Il modello tecnico ha fornito, quindi, spunti di riflessione utili a comprendere i sottostanti alla base dell'evasione. È doveroso però adesso approfondire e interrogarci dal punto di vista delle determinanti. Le variazioni di quest'ultime comportano un aumento o una diminuzione, nella

⁷ Per approfondimento e confronto si veda: Bernardi, & Franzoni. (2004). *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all'analisi economica*. Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 1(3), 41.

realità, dell'evasione e sono nello specifico: *pressione fiscale, senso civico-economico, facilità di adempimento, incentivi all'evasione* e infine *valore atteso della sanzione*.

Figura 2 Le determinanti del sommerso economico



Fonte: CONFCOMMERCIO, U. S. 2012.

“L’evasione deriva, in primo luogo, da comportamenti opportunistici: di fronte all’obbligo del pagamento delle imposte l’individuo valuta la strategia ottimale da tenere sulla base dell’ammontare dell’imposta dovuta a sua volta dipendente dal livello del reddito e delle aliquote - della sua propensione al rischio, della probabilità di subire un controllo e dell’ammontare delle sanzioni previste”⁸ (Cannari, D’Alessio, 2007). È influenzata, inoltre, dall’efficienza, dalla capacità di accertamento e delle modalità con cui questo viene effettuato dalla Pubblica Amministrazione.

La determinante più influente sul fenomeno evasivo è sicuramente la pressione fiscale, ossia, la parte di reddito dei contribuenti predisposta al pagamento dei tributi statali come imposte dirette, indirette e tasse⁹. Il sacrificio alla quale vengono sottoposti i cittadini non sempre trova riscontro nella qualità dei servizi offerti, infatti, la fondazione Nazionale dei Commercialisti ha evidenziato come l’Italia sia tra i primi in termini di incidenza fiscale mentre è agli ultimi posti in merito alla efficienza del sistema economico, e nello specifico quello fiscale¹⁰. La pressione

⁸ Cannari, & d’Alessio. (2007). *Le opinioni degli italiani sull’evasione fiscale* (Vol. 618). Banca d’Italia.

⁹ Comprende anche le entrate contributive obbligatorie, ossia, proventi derivanti da accertamenti fiscali e sanzioni.

¹⁰ Di Nardo. (2020). *Analisi della pressione fiscale in Italia, in Europa e nel mondo*.

fiscale italiana, inoltre, nel 2019 interrompe il suo trend in discesa quinquennale attestandosi al 42,4%, un aumento rispetto all'anno precedente di 0,7 punti. La percentuale descritta in precedenza spiega la pressione fiscale ufficiale, diffusa dall'Istat nelle statistiche e comprende come parametro di riferimento la totalità del PIL, scomponibile in PIL emerso e sommerso, quest'ultimo determinato in base alle stime ISTAT sull'economia sommersa. La necessità di accertare il sacrificio effettivamente imposto ai contribuenti nel PIL emerso, ovvero il PIL al netto del sommerso e dell'economia illegale, ha portato a un irrigidimento del concetto di pressione fiscale ponendo, quindi, come base di confronto solo i redditi regolarmente dichiarati, anziché i redditi indistintamente prodotti sul territorio. Questo nuovo indicatore - definito pressione fiscale reale o effettiva - calcolato partendo dai dati di contabilità nazionale dell'Istat, tenuto conto delle statistiche sull'economia sommersa (ENO)¹¹, si stima sia pari al 48,2% evidenziando un *gap* tra pressione fiscale reale e ufficiale di +5,8 punti. Questa differenza rappresenta quindi una perdita di gettito per lo stato imputabile alle attività economiche sommerse. Lo Stato dovrebbe, dunque, cercare di diminuire questa differenza facendola tendere verso la pressione fiscale ufficiale, piuttosto che l'inverso, infatti una tendenza verso la pressione fiscale reale avrebbe effetti catastrofici sul tessuto produttivo, poiché salterebbe l'equilibrio macroeconomico circa la sostenibilità del prelievo¹². Un'elevata pressione fiscale, infatti, correlata ad un'inadeguatezza dei servizi pubblici genera una diminuzione della *compliance* tra stato e contribuenti.

La scelta di evadere dipende anche dal senso civico-economico (vedi fig.1) dei cittadini, ossia, come questi percepiscono in termini qualitativi e quantitativi l'output pubblico (istruzione, sanità, infrastrutture). Quest'ultimo è indicatore della lealtà fiscale dei contribuenti; una bassa percezione dell'output pubblico determina, infatti, un più elevato tasso di evasione, a parità di altre condizioni¹³ (Confcommercio, U.S, 2007). Il comportamento evasivo viene tollerato dai contribuenti quando questi vedono i tributi dichiarati sfruttati al minimo o addirittura mal gestiti. Ne deriva un circolo vizioso che sfocia in un sentimento condiviso di inefficienza o, nei casi più gravi, inesistenza dei servizi offerti ai cittadini. Esiste, in tal caso, un *trade-off* tra senso civico e evasione poiché all'aumentare del primo cresce il gettito fiscale, che a sua volta genera un accrescimento delle opportunità di spesa rivolte nello specifico al miglioramento dei servizi

¹¹ Cannari, & d'Alessio. (2007). *Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale* (Vol. 618). Banca d'Italia.

¹² CONFCOMMERCIO IMPRESE PER L'ITALIA. (2017). *Le determinanti dell'evasione fiscale: un'analisi regionale*.

¹³ CONFCOMMERCIO, U. S. (2012). *Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa*.

offerti ai cittadini dalla pubblica amministrazione, che implicherà come conseguenza una maggiore compliance e una minore propensione dei cittadini verso atteggiamenti evasivi.

La facilità di adempimento (vedi fig.1) è una determinante non trascurabile nel momento in cui si vuole andare a spiegare i motivi che generano il fenomeno evasivo. I contribuenti, che vertono in situazioni problematiche a seguito di difficoltà di adempimento sia di natura burocratica che tempistica ricorrono ad escamotage evasivi piuttosto che adempiere correttamente agli obblighi tributari.

La figura principale preposta all'imposizione fiscale e tributaria - fatti salvi i tributi imposti dalle amministrazioni locali sulla base delle disposizioni di legge statali - è lo Stato, il quale si avvale dell'Agenzia dell'Entrate. Nel momento in cui le dichiarazioni dei redditi annuali vengono adempiute in maniera spontanea dai soggetti percettori e rappresentano il reddito effettivamente percepito, allora, possiamo parlare di un sistema fiscale efficiente, in cui la spontaneità morale dell'adempimento genera un'efficienza dell'ente gestore ed un risparmio pubblico di risorse che nel lungo periodo potrebbe portare a una riduzione della pressione fiscale. La deviazione dal sistema fiscale efficiente dipende dalla capacità degli enti di gestire il meccanismo complesso degli adempimenti obbligatori e di far rispettare le norme e le procedure amministrative, quest'ultime spesso caratterizzate da scarsa efficienza. In caso di omissioni sarà l'Agenzia delle Entrate e della riscossione a procedere all'accertamento della veridicità della dichiarazione e al prelievo in forma coattiva nel caso in cui l'ente attesti una discrepanza tra redditi dichiarati e accertati. Il processo di accertamento presenta dei costi elevati per l'ente statale, sarà quindi necessario utilizzare parte delle risorse pubbliche nelle operazioni di recupero dei redditi evasi.

L'ultima determinante, ma non per importanza, in quanto più influente nel determinare l'evasione è il valore atteso della pena (vedi fig.1), ossia, la massima punizione imputabile a seguito di inadempienze fiscali e tributarie. La probabilità di essere scoperti e il valore atteso della pena determinano il grado di deterrenza. Quest'ultimo dipende dalla efficienza dei meccanismi deterrenti implementati dai sistemi di controllo e, inoltre, che sia impartita giusta pena qualora il contribuente avesse violata la legge. La deterrenza viene quantificata da Confcommercio attraverso la giacenza media dei procedimenti giudiziari civili e il totale delle imprese irregolari rilevate dall'INAIL. Il primo definisce la performance del sistema giudiziario mentre il secondo misura la capacità dell'INAIL di vigilanza ispettiva nel contrasto ai fenomeni evasivi/elusivi e del lavoro sommerso.

Avendo definito cosa spinge il contribuente ad evadere e l'impatto delle determinanti, possiamo andare ad individuare alcune delle cause che genera il fenomeno evasivo sulla realtà.

Un primo effetto è di natura macroeconomica. La privazione di redditi assoggettabili a tassazione rappresenta un forte danno per le casse statali in termini di gettito ed entrate. Questa parte di capitali non reperibile dai contribuenti genera un peggioramento del disavanzo pubblico. I maggiori flussi di cassa in uscita dovranno essere finanziati in altro modo, ad esempio con tagli alla spesa pubblica e ai servizi statali garantiti. Un'altra soluzione potrebbe essere un aumento della pressione fiscale ma, come abbiamo visto in precedenza un aumento della pressione fiscale deve essere accompagnata ad un aumento della *compliance* dei contribuenti per ottenere un vantaggio, altrimenti, si otterrebbe non dei maggiori flussi di cassa in entrata per lo Stato ma un aumento dell'evasione. Infine, un'ultima alternativa è l'utilizzo dell'indebitamento pubblico, richiedere sul mercato la compensazione del disavanzo. È una soluzione di breve periodo ma non è sostenibile nel lungo periodo.

Un'altra conseguenza è di natura sociale e riguarda l'ingiustizia distributiva che l'evasione fiscale crea. In quanto i soggetti che dichiarano correttamente il loro reddito continueranno a farlo e andrà a gravare su di loro il peso delle politiche fiscali del *policy maker* mentre per coloro che evadono continueranno ad evadere anche a seguito di inasprimento delle sanzioni o della pressione fiscale. L'evasione fiscale favorisce inoltre la concorrenza sleale tra imprese e distorce le motivazioni economiche degli operatori e, inoltre, interferisce con l'efficienza del sistema produttivo.

In sintesi, per diminuire l'impatto dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa bisogna guardare alla *compliance* tra Stato e cittadini, quest'ultimi devono essere più consapevoli della cosa pubblica e responsabilizzarsi sull'importanza di dichiarare il giusto e dall'altra parte lo Stato deve semplificare e snellire i processi burocratici e tempistici richiesti al momento della dichiarazione dei redditi ed imporre con più franchezza i meccanismi deterrenti. Quindi utilizzare le nuove tecnologie affinché si possano acquisire informazioni rilevanti per controlli mirati, diminuendo l'effetto disturbo nei confronti di coloro che adempiono correttamente. Una maggiore capacità di accertamento da parte dello Stato potrebbe stimolare all'adempimento spontaneo.

1.3 Metodi di stima dell'evasione fiscale ed economia sommersa.

L'evasione fiscale e l'economia sommersa possono essere stimati e quantificati, secondo la letteratura economica attraverso due macro aggregati: i modelli indiretti e i modelli diretti. I primi possono essere scomposti ulteriormente in modelli economico-statistici, che attraverso un singolo modello cercano di definire l'entità dell'economia sommersa e approcci macroeconomici che cercano di ottenere una stima più realistica possibile del PIL, aggiungendo alle attività emerse anche quelle sommerse. I secondi, invece, si basano principalmente su dati macroeconomici ottenuti tramite accertamenti e indagini statistiche.

1.3.1 Metodi diretti di stima.

I metodi diretti forniscono importanti informazioni sull'evasione fiscale e l'economia sommersa in quanto utilizzano indagini campionarie che permettono di raggruppare i dati e ottenere la distribuzione dell'evasione in base alle categorie di reddito, fasce di età e sesso. I limiti di questi metodi sono due, il primo è l'incapacità di dare una indicazione sullo sviluppo e le traiettorie di crescita sull'evasione mentre il secondo è di natura statistica, ovvero, i metodi diretti possono fornire dei risultati distorti se non è stato preso un campione significativo della popolazione.

Tra la varietà dei modelli verranno approfonditi il “*modello di Franz*” e” l’*auditing dei contribuenti*”.

Il *modello di Franz* è il principale approccio per stimare il fenomeno evasivo tra i piccoli imprenditori, come piccole imprese, imprese individuali e lavoratori autonomi e, inoltre, viene utilizzato dall'ISTAT per correggere le distorsioni derivanti dalla sotto dichiarazione del fatturato o dalla sovra dichiarazione dei costi nel computo del valore aggiunto pro-capite¹⁴. L'ipotesi alla base del modello è la sussistenza di un vincolo di coerenza tra i dati dei costi e dei ricavi sostenuti dall'impresa. La stima viene effettuata con indagini di tipo campionario per le imprese con un numero di dipendenti sotto i venti addetti mentre per le imprese con un numero di addetti superiori a venti, si utilizzano indagini di tipo censuario. Il procedimento si articola nel confronto tra il reddito pro-capite dichiarato da un lavoratore non dipendente e il reddito medio pro-capite dei lavoratori occupati in un'impresa con la stessa ampiezza e dello stesso settore e presuppone che il reddito dichiarato dal primo deve necessariamente essere superiore al reddito medio. Qualora il reddito dichiarato dal lavoratore autonomo e dalle ditte individuali sia inferiore al reddito medio dei lavoratori con le caratteristiche precedentemente dette, avremo un innalzamento automatico del reddito pro-capite del primo. Quindi il reddito pro-capite del piccolo imprenditore sulla base del modello è sotto dichiarato e l'ente preposto all'accertamento fiscale si attiva a verificare la veridicità o meno del reddito dichiarato.

Il metodo si fonda sulla valutazione del reddito capitale-impresa, e produce i suoi effetti sia quando i costi sono dichiarati completamente e i ricavi occultati, sia quando i costi dichiarati sono gonfiati rispetto a quelli reali e il fatturato è non occultato.

Le principali critiche mosse a questo approccio sono due:

1. Propone una correzione minima poiché il salario medio della categoria di riferimento è più basso di quello auspicabile per i lavoratori non dipendenti;

¹⁴ Palmieri. (2004). *Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti*. Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, 2.

2. Il salario medio dei dipendenti è fisso per definizione a differenza dei lavoratori autonomi che risentono delle fasi del ciclo economico, quindi, l'utilizzo del salario medio nel modello genera un appiattimento del ciclo economico.¹⁵

Il modello dell'*auditing dei contribuenti* è basato su verifiche ed accertamenti effettuati su un campione casuale di contribuenti dalle autorità fiscali. Il metodo ha lo scopo di fornire una stima dell'evasione fiscale campionaria ed estenderlo all'intera popolazione. Si ottiene così una stima del *tax gap*, ossia dell'ammontare delle imposte evase dai contribuenti. Questo approccio presenta dei vantaggi significativi di natura informativa, infatti, sottoponendo il campione a verifiche contabili accurate è possibile ottenere notizie sugli evasori e le loro modalità di aggiramento fiscale per sottrarsi al pagamento dei tributi. A seconda degli scopi preposti l'amministrazione fiscale può elaborare degli accertamenti sia attraverso la selezione di un campione casuale di contribuenti qualora l'analisi abbia lo scopo di misurare l'evasione, sia selezionando un campione specifico di possibili soggetti evasori se l'obiettivo è recuperare il gettito evaso. In base allo scopo perseguito, cambiano i soggetti statistici e le risorse da impiegare al momento della analisi delle informazioni. Nel caso di misurazione dell'evasione è, quindi, necessario elaborare un campione casuale che si accosti ad un programma specifico di misurazione e risorse specifiche, mentre, per gli accertamenti volti al rientro dell'evasione bisogna selezionare un campione specifico, ossia, le dichiarazioni fiscali di soggetti a rischio. L'obiettivo perseguito dalla seconda tipologia definisce indicativamente la maggiore o minore probabilità di evadere e dà importanti spunti di riflessione anche sugli accertamenti degli anni precedenti. Le informazioni ottenute dal modello dell'*auditing dei contribuenti* forniscono un'idea generale sui punti di forza e di debolezza delle attività di accertamento e controllo fiscale, evidenziando altresì gli aspetti generali che possono essere implementati al fine di migliorare l'efficienza dell'autorità fiscale nello svolgimento delle predette attività. Il metodo per essere attuato e produrre dei risultati significativi richiede elevati costi e la sussistenza di due elementi chiave, ossia, la selezione casuale all'interno di una ben delineata stratificazione campionaria e maggiore uniformità possibile nei controlli¹⁶.

Gli Stati Uniti sono stati i primi ad utilizzare il metodo di stima diretto dell'*auditing del contribuente* utilizzando un campione casuale per misurare l'evasione. In Italia si utilizza il metodo di Franz in quanto riesce ad evidenziare meglio gli impatti ed effetti della sotto dichiarazione dei ricavi e sovra dichiarazione dei costi nell'economia sommersa. Le critiche mosse in precedenza verso il modello di bassa rivalutazione della dichiarazione fiscale e

¹⁵ Ibidem. Palmieri. (2004).

¹⁶ OECD COMMITTEE OF FISCAL AFFAIRS. (1999). *Compliance Measurement – Practice Note* www.oecd.org

appiattimento del ciclo economico, non permettono a questo approccio di essere significativo nel misurare l'evasione. Si consiglia la creazione di un programma di accertamento per ottenere una misura dettagliata dell'evasione (Palmieri, 2004).

1.3.2 Metodi indiretti di stima.

La prima macro-tipologia di modelli indiretti, ossia, gli approcci economico-statistici permettono di effettuare confronti internazionali e stimare l'andamento e l'evoluzione nel lungo periodo del sommerso. La principale critica mossa verso questa tipologia di modello sono le ipotesi semplificatrici che tendono ad essere non rappresentative della realtà in quanto sono poco chiare nel definire l'oggetto di misurazione. La seconda macro-tipologia basata sugli approcci macroeconomici, invece, ha il vantaggio di utilizzare stime esaustive del PIL, ma non permette una separazione marcata tra sommerso economico e statistico.

L'approccio del rapporto fisso tra banconote e depositi è stato uno dei primi modelli monetari che ha cercato di dare una stima dell'economia sommersa. Elaborato da Guttmann nel 1977 è stato oggetto di implementazioni che hanno portato a nuove versioni del modello stesso. Il metodo confronta il rapporto emerso tra moneta liquida e domanda di depositi (assegni, carte di credito e altri strumenti simili) con un rapporto detto "normale", calcolato prendendo come riferimento un anno base. L'economia non osservata è pari allo scostamento moltiplicato per la velocità di circolazione della moneta nell'economia emersa.

Il modello è stato oggetto di forti critiche imputabili alle ipotesi restrittive e poco realistiche su cui si fonda. Le principali sono:

1. Esclude alcune transazioni in nero perfezionate con forme di pagamento non assimilabili al contante;
2. Considera lo scostamento dipendente solo dall'economia sommersa, ignorando le altre possibili cause;
3. Presuppone l'esistenza di un rapporto "normale", in condizioni di assenza di economia sommersa e eventuali variazioni dipendono da cambiamenti nella politica fiscale e normativa;
4. La non ragionevole certezza che la velocità di circolazione della moneta nell'economia emersa sia rappresentativa di quella non emersa, poiché potrebbe essere più alta, in quanto il soggetto operante nell'economia sommersa reinveste i soldi derivanti da attività non emerse in beni durevoli e semidurevoli, tuttavia, potrebbe essere più bassa quando il reddito non dichiarato è nascosto per un periodo di tempo¹⁷.

¹⁷ Palmieri, Ilaria. (2004). *Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti*. Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, 2

Il modello di Guttman fu successivamente oggetto di correzione da parte di Tanzi nel 1980 attraverso l'approccio fondato sulle determinanti della domanda di circolante. In primis, Tanzi rimosse l'ipotesi, alla base del modello precedente, secondo cui la moneta liquida e domanda di depositi è influenzato solamente dal prelievo fiscale e dalla politica fiscale e normativa. Il nuovo approccio, in aggiunta, distingue l'influenza dell'economia non osservata sulla domanda di moneta da quella esercitata da fattori come: l'introduzione e la diffusione delle carte di credito, il grado di urbanizzazione, il numero di viaggi pro-capite, la diffusione delle banche commerciali, il costo opportunità di detenere moneta e la composizione di reddito. I fattori vengono approssimati dalle variabili e inserite in un modello econometrico per sviluppare la domanda di circolante. Le formule implementate dal modello evidenziano come il livello di circolante, in una società senza economia sommersa, può essere determinato in due modi: a seguito dell'aumento delle imposte in un dato periodo o a seguito di una variazione nel livello di prelievo fiscale nell'anno base, non considerando i cambiamenti di tempo, quindi, la variabile fiscale assume un valore nullo. La velocità della moneta nell'economia regolare viene moltiplicata con la differenza tra il circolante relativo all'anno corrente e il circolante con imposte al minimo o nulle, il risultato dalla moltiplicazione è una stima del livello dell'economia sommersa.¹⁸ Il modello di Tanzi pur avendo dato una chiarezza maggiore all'approccio elaborato da Guttman, presenta delle falle nelle assunzioni, come il considerare il livello dell'imposizione fiscale come unica causa dell'economia sommersa, l'utilizzo di una velocità di circolazione della moneta uguale sia per le transazioni nell'economia emersa che non (stessa critica mossa a Guttman) e, infine, le poche variabili utilizzate per determinare l'equazione del circolante.

I metodi indiretti possono anche basarsi su approcci di natura macroeconomica e il modello consigliato dall'OCSE al fine di assicurare una misura esaustiva del PIL è l'approccio dell'input lavoro. Questo metodo utilizza i dati degli input (materie prime, lavoro, terra, capitale fisso) utilizzati per produrre beni e servizi con l'obiettivo di stimare l'output e il maggior valore derivante dalle attività economiche non emerse. Il primo ad utilizzarlo fu l'ISTAT negli anni 80 per cercare di dare una dimensione al PIL italiano, infatti, è stato costruito sulla base delle sue specificità come un tessuto imprenditoriale in larga parte composto da piccole/medie imprese, un ricorso al lavoro nero significativo, forte livello di evasione fiscale nelle imprese e possibilità di svolgere indagini accurate sulla forza lavoro. L'approccio si basa su diverse indagini statistiche, la prima è volta a stimare l'offerta del fattore lavoro, successivamente si guardano le fonti ufficiali in materia di occupazione, evidenziate dai censimenti, I dati collezionati

¹⁸ Palmieri. (2004). *Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti*. Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, 2.

vengono, successivamente, armonizzati andranno a correggere le informazioni ufficiali sia dal lato famiglie sia dal lato imprese per ottenere stime della domanda e offerta di lavoro, al fine di individuare incongruenze tra le basi di dati. Le discrepanze nascono, poiché, le famiglie sono più propense nel dichiarare rapporti di lavoro irregolari, rispetto alle imprese, di natura recidive. Queste permettono di quantificare l'input di lavoro non regolare inserito nel tessuto economico. Le posizioni lavorative sia dei lavoratori regolari che irregolari moltiplicate per coefficienti di conversione a tempo pieno determinano "le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA)"¹⁹. Il valore aggiunto dell'input lavoro, distinto per settore economico e dimensione dell'impresa, viene stimato sulla base dei bilanci delle imprese. Una prima stima del PIL è data dalla moltiplicazione tra valore pro-capite e ULA. La stima esaustiva si ottiene aggiungendo "la stima delle mance e delle differenze definitorie dei dati di base con il SEC95 ed effettuando il bilanciamento tra stima della produzione dal lato della domanda e dell'offerta in una matrice input-output"²⁰. L'approccio dell'input di lavoro consente di stimare circa il 50% della produzione nazionale non emersa.

1.4 Il Tax Gap come parametro per la misurazione dell'evasione fiscale.

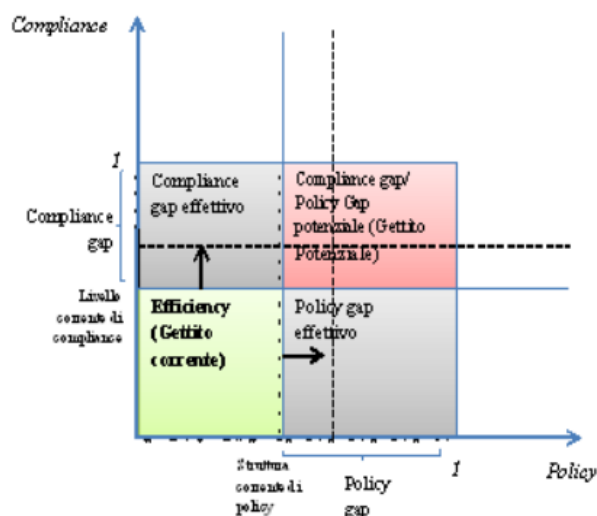
L'evasione fiscale e contributiva permette di avere una stima ufficiale del complesso delle entrate che sono sottratte al bilancio pubblico. La misura maggiormente utilizzata a livello internazionale per quantificare il fenomeno è detto *tax gap*. Il *tax gap*, infatti, rappresenta l'entità più popolare per quantificare il fenomeno evasivo, ed è dato dalla differenza tra le

¹⁹ Palmieri. (2004). *Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti*. Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, 2.

²⁰ Ibidem. Palmieri. (2004).

imposte sui redditi dovute dai cittadini e quelle effettivamente dichiarate e pagate

Figura 3 la scomposizione del tax gap



Fonte: MEF 2020.

volontariamente in un arco temporale stabilito²¹. Il MEF definisce il *tax gap* come il divario tra il gettito teorico ed effettivo. La misurazione del divario viene effettuata tra le imposte e i contributi effettivamente dichiarati da contribuenti e i contributi che questi avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento degli obblighi tributari e contributivi previsti dalla legge vigente²². La letteratura internazionale include nella definizione di *tax gap* anche le varie leggi che prevedono agevolazioni fiscali che consentono la riduzione di aliquote, abbattimento della base imponibile o l’assoggettamento a particolari regimi fiscali.

Il divario si scompone in *policy gap* e *compliance gap*, il primo deriva è la perdita di gettito imputabile dalle agevolazioni fiscali previste dalla legge e descrive l’erosione fiscale²³, mentre nel secondo la perdita deriva da un inadempimento spontaneo del contribuente e rappresenta una stima dell’evasione fiscale. Sia pari a 1 il massimo livello di *compliance* e di *policy*, quindi una società senza evasione e spese fiscali, si osserva come un incremento dell’adempimento spontaneo comporta un decremento delle spese fiscali, con seguente aumento dell’efficienza, dato da un recupero progressivo di gettito potenziale. Le maggiori risorse derivanti dal recupero, a parità di gettito, possono essere destinate alla riduzione della pressione fiscale.

I metodi di approcci metodologici utilizzati per misurare il *compliance gap* sono il *top down* e il *bottom up*. Il primo confronta i valori fiscali con un simile aggregato macroeconomico di contabilità nazionale, che incorporano una stima dell’Economia sommersa ed è espressione

²¹ Andreoni, Feinstein, & Erard. (1998). *Tax Compliance*. Journal of Economic Literature. 36. 818-860. 10.1007/978-3-8349-8282-7_12.

²² MEF. (2020). Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva.

²³ l’effetto di tutte quelle norme che consentono di ridurre la base imponibile “teoricamente” (MEF. 2020)

diretta della base imponibile non dichiarata. Ha il vantaggio di consentire un confronto internazionale e analizzare l'evoluzione nel tempo del fenomeno tra i vari paesi. Nonostante ciò, trova i limiti delle diverse leggi in materia di imposte progressive e di aliquote che variano al variare dell'imponibile, non potendo quindi dare una stima esaustiva dell'imposta evase. Il secondo modello è di natura microeconomica e confronta i dati fiscali con i risultati ottenuti dalle indagini campionarie su famiglie o redditi oggetto di accertamento dalla autorità fiscale. Permette una stima più specifica del *tax gap* e della base imponibile rispetto all'applicazione macroeconomica. Questo approccio, tuttavia, risente dei seguenti problemi, in *primis* di possibili dichiarazioni non veritiere da parte degli intervistati o caratterizzate da errori e inoltre risente della capacità di scelta efficiente dell'ente dei redditi da sottoporre ad accertamento. Il metodo *bottom-up* è utilizzato da stati come Stati Uniti, Regno Unito e Danimarca dove si prediligono maggiormente programmi di accertamenti fiscali casuali. In Italia, invece, i *gap* delle varie imposte dirette e indirette viene determinato attraverso l'approccio *top-down*. Tuttavia, di recente il metodo *bottom up* è stata utilizzato per stimare nel dettaglio l'evasione fiscale IRPEF e dei lavoratori autonomi ed esercenti d'impresa (Bazzoli et al., 2020).

La situazione italiana in merito all'andamento del *tax gap* è descritta dal 2016 nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, pubblicata nella Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza che ne fornisce di fatto una sintesi.

Le informazioni di sintesi permettono di catturare il *tax gap* per una quota di imposte superiore al 93% delle imposte di bilancio e, quindi, di osservare negli anni l'evoluzione del *tax gap* in valore assoluto e del divario, inteso come misuratore della propensione dei contribuenti agli adempimenti fiscali. La propensione è data dal rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e del gettito teorico, quindi, una riduzione (aumento) del primo equivale ad un miglioramento (peggioramento) della *tax compliance*.

Tavola 1 – Tax Gap e propensione al gap IRPEF e IVA

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

Fonte: Di Caro, Manzo 2021.

La tabella è espressa in milioni di euro e fornisce una sintesi sull'evoluzione subita dalle imposte che maggiormente incidono sul *tax gap*. Il totale del *tax gap* per le entrate tributarie e contributive nel 2017, ultimo anno utile di cui si dispone di dati completi sulle imposte e sui contributi era maggiore di 108 miliardi di euro, pari circa al 4,80% del PIL. Il contributo maggiore a questo valore è dato, come si evince anche dalla tabella, dall'IRPEF (lavoro autonomo, dipendete irregolare e addizionali locali) e l'IVA. Queste imposte assumono, quindi, un ruolo rilevante sul bilancio pubblico in termini di gettito mancato. In base alle stime del 2018 contenute nella NADEF si evince una riduzione del *tax gap* di circa 5 miliardi di euro, che in rapporto in termini di % del PIL rappresenta circa il -0,35%. Questo risultato è imputabile alle misure adottate in materia di contrasto e miglioramento della *compliance*. Nel 2018, infatti, l'IRPEF e l'IVA nonostante siano le imposte maggiormente evase sono state anche quelle che attraverso gli strumenti di *compliance* hanno dato migliori risultati in termini di adempimento spontaneo²⁴.

²⁴ Di Caro, & Manzo. (2021). *Conoscere l'evasione fiscale può contribuire a ridurla*. Argomenti, (17), 114-135.

Capitolo II: Esame della regolamentazione in materia d'imposta sul valore aggiunto e analisi delle strategie di contrasto dell'evasione IVA in Italia.

2.1 Dall'Imposta Generale sulle entrate all'Imposta sul Valore Aggiunto.

Le imposte sui consumi trovano le loro radici storiche nella Prima Guerra Mondiale. Per soddisfare le necessità di cassa e gli oneri derivanti dal primo conflitto mondiale, lo Stato ha introdotto negli anni una tassa che toccasse non il reddito ma bensì l'acquisto di beni e servizi e le sue fasi intermedie. Tra le varie imposte susseguitesesi negli anni, prima dell'introduzione dell'IVA, assume rilevante importanza l'imposta generale sulle entrate (I.G.E) istituita nel 1940 con R.D.L. 9 gennaio 1940, n.2, convertito successivamente con la legge n.762 del 19 Gennaio 1940. "Costituiva il cardine della imposizione indiretta italiana, i soggetti passivi d'imposta erano le persone fisiche o giuridiche a favore delle quali si verifica l'entrata, con diritto di rivalsa nei confronti degli acquirenti, per le somme corrispondenti al prezzo della merce e di ogni altro accessorio addebitato al compratore"²⁵. L'imposta colpiva l'intero valore del bene, infatti colpisce il prezzo del bene e servizio nella sua interezza senza sottrarre l'eventuale parte oggetto già di imposta, ed era dal punto di vista applicativo un'imposta plurifase cumulativa sul valore pieno, quindi, colpiva la stessa materia imponibile tante volte quanto la lunghezza del ciclo produttivo e distributivo.

L'Italia, insieme ad altri cinque paesi nel 1957, siglando il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (detto anche Trattato di Roma), costruiscono i pilastri della attuale Unione Europea. Tra i punti focali del trattato vi erano la creazione di un mercato unico Europeo, la libera circolazione di merci, persone e lo sviluppo della cooperazione tra i paesi membri della Comunità. Il trattato cercava di risolvere tra le varie questioni in materia tributaria, quella della armonizzazione dell'imposizione indiretta, con l'obiettivo di preservare la libera concorrenza nel mercato unico, evitando fenomeni di dumping²⁶ e le varie problematiche relative ai diversi criteri applicativi di natura fiscale nei vari ordinamenti domestici.

Il processo di armonizzazione fiscale si perfeziona attraverso la direttiva del 1967, che prevede l'abolizione delle imposte a cascata presenti nei vari ordinamenti domestici con un'imposta che presenti caratteristiche comuni e garantisca una concorrenza leale e neutrale tra gli stati membri.

La recezione della direttiva della CEE porta nel 1972, attraverso il Decreto del Presidente della Repubblica n.633 (d'ora in poi "Decreto IVA"), all'abolizione dell'I.G.E ai sensi dell' art.3 e all'introduzione dell'Imposta sul Valore Aggiunto (d'ora in poi IVA) dal 1° gennaio 1973.

²⁵ Zopolo. (1969). *L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO, PRIMO PASSO VERSO L'ARMONIZZAZIONE FISCALE NELLA CEE. Il Politico*, 149-172.

²⁶ la vendita all'estero di una merce a prezzi inferiori a quelli praticati sul mercato interno. (Treccani)

2.2 Normativa di riferimento D.P.R 633/1972.

L'articolo 1 della normativa non dà una definizione di IVA ma definisce il campo di applicazione. "Il sistema comune IVA consiste nell'applicare ai beni e servizi un'imposta generale sui consumi esattamente proporzionale al prezzo dei beni e dei servizi, secondo le norme previste dalla direttiva 2006/112/CE"²⁷. L'imposta, quindi, grava sul valore globale dei beni e servizi, evitando doppie imposizioni, come succedeva nell'I.G. E, e salti d'imposta. Lungo tutto il processo distributivo avremo una serie di acquisti e vendite da parte del soggetto imponibile, queste operazioni comporteranno una serie di imposizioni d'imposta (a credito quando acquista e a debito quando vende) che non verranno versate singolarmente ad ogni stadio della catena ma verrà versata la differenza tra il totale IVA a debito e il totale a credito. L'unico soggetto su cui andrà a gravare il peso dell'IVA senza poter usufruire del recupero d'imposta è il consumatore finale, su questo ricade a pieno il peso dell'imposta sul bene acquistato.

"L'IVA, così come recepita dal nostro ordinamento, è un'imposta indiretta sulla cifra d'affari di chi opera nell'esercizio d'impresa e nell'esercizio di arti e professioni. Essa si applica sulle cessioni e sulle prestazioni rese dai soggetti passivi, colpisce i beni e i servizi destinati al consumo attraverso l'imposizione nelle varie fasi degli scambi, incluso il commercio al minuto ed è applicata con il metodo del "valore aggiunto" (Portale, 2017).²⁸

I presupposti impositivi, ai fini IVA, sono di natura *oggettiva* e *soggettiva*. I presupposti impositivi *oggettivi* vengono regolamentati dall'articoli 2-3 del "Decreto IVA". L'articolo 2 regola la cessione di beni, definendo necessario ai fini applicativi dell'imposta indiretta "l'esistenza di un atto oneroso con effetto giuridico traslativo o costitutivo" (Milillo et al. 2019)²⁹.

La cessione di beni è stata in *primis* definita dall'articolo 5 della Direttiva 2006/112/CE come il trasferimento del potere di disporre di beni materiali come proprietario. La Corte di giustizia si è successivamente espressa in merito all' articolo 5 facendo chiarezza in merito alla sua interpretazione. Il citato articolo, specifica la Corte, intende il trasferimento di proprietà come un qualsiasi trasferimento in cui una parte autorizza all'altra a disporre di tale bene come se fosse il proprietario³⁰. Il comma 2 del seguente articolo raggruppa un insieme di fattispecie tassative a cui applicare l'imposta come: le vendite con riserva di proprietà, le locazioni con clausola di trasferimento della proprietà vincolante per ambedue le parti e altre. Il comma 3,

²⁷ Portale. (2017). *IVA-Imposta sul Valore Aggiunto 2017*. Giuffrè Editore. p.4.

²⁸ Ibidem Portale.

²⁹ Milillo. & Loiero. (2019). *Finanza pubblica, politica e istituzioni*. Pearson Editore. p.165.

³⁰ Corte di giustizia CEE. Sentenza della Corte (Quinta Sezione) 6 febbraio 2003 nel procedimento C-185/01 - Auto Lease Holland.

d'altro canto, elenca una serie di operazioni tassativamente escluse come le cessioni che hanno per oggetto denaro o crediti in denaro.³¹

La prestazione dei servizi (articolo 3, "Decreto IVA") rappresenta la seconda categoria di operazioni rilevanti ai fini d'imposta. La direttiva comunitaria non ne dà una definizione precisa, si limita a definirla per esclusione e in maniera generica, facendo rientrare nelle prestazioni di servizi tutte quelle cessioni non assimilabili a beni. "Il legislatore domestico, a differenza di quello unionale, non circoscrive il concetto di prestazione, definendo piuttosto le fonti della rispettiva obbligazione mediante un'elencazione casistica:" prestazioni verso corrispettivo" dipendenti dall'esecuzione di una serie di obblighi di fare, non fare e permettere a fronte di un corrispettivo "(Milillo et al. 2019)³². L'obbligo generico viene accostato alla specificità di alcuni contratti tipici assimilabili per legge a prestazione di servizi.³³

La scelta di dare una forma residuale alla prestazione di servizi è imputabile alla necessità per il legislatore di attrarre nella disciplina dell'imposta tutte le operazioni economicamente rilevanti. L'assoggettamento delle prestazioni di servizi ad IVA presuppone l'instaurarsi di un rapporto obbligatorio di due soggetti in forza del quale una parte, secondo quanto previsto da contratto, adempie ad una attività patrimonialmente valutabile e l'altra parte paga il corrispettivo con un nesso di sinallagma. La non sussistenza del vincolo sinallagmatico implica la non applicabilità del tributo alla operazione economica in quanto sarebbe solo un mero trasferimento di denaro (non soggetto ai fini IVA ai sensi dell'articolo 2, comma 3). Il comma secondo dell'art. 3 definisce una serie di operazioni economiche assimilabili alla prestazione di servizi, allorché vi sia corrisposto un corrispettivo³⁴. Le prestazioni di autoconsumo, come per quanto previsto per le cessioni di beni, sono assoggettate ad imposta se hanno un importo superiore a 50 euro. Le prestazioni di servizio effettuate o ricevute da mandati senza rappresentanza, anche nei rapporti tra mandatario e mandante, sono rilevanti ai fini IVA.

Il presupposto *soggettivo*, definito dagli articoli 4 e 5 del Decreto IVA, è l'esercizio di imprese. Per esercizio di imprese si intende "l'esercizio abituale, ancorché non esclusiva, delle attività commerciali o agricole di cui agli articoli 2135 e 2195 del Codice Civile, anche se non organizzate in forme di impresa, nonché l'esercizio di attività, organizzate in forma d'impresa, dirette alle prestazioni di servizi che non rientrano nell'articolo 2195 del codice civile". Il presupposto d'IVA nasce quando i beni e servizi trasferiti nel corso dell'esercizio vengono corrisposti in forma abituale, ancorché non esclusiva, da attività di impresa, di esercizio di arti o di professioni. L'articolo 4 dispone una nozione estesa di imprenditore commerciale fondata

³¹ Per le altre fattispecie che costituiscono o non cessioni di beni vedere commi 2 e 3 del art. 2 D.P.R n.633/1972.

³² Milillo, & Loiero. (2019). *Finanza pubblica, politica e istituzioni*. Pearson Editore. p.165.

³³ Come i contratti d'opera, appalto, trasporto, mandato, spedizione, agenzia, mediazione, deposito.

³⁴ Per approfondimento si rimanda al D.P.R 1972/633.

sull'esercizio di una attività di natura commerciale o agricola, indipendentemente che vi sia una organizzazione sotto forma di impresa. Infatti, l'esercizio di un'attività, che se pur non disponendo dei caratteri tipici dell'attività commerciale, può esserne ricondotta sulla base di aspetti qualitativi, in base alla sussistenza del requisito di organizzazione in forma d'impresa definito dal modo di essere dell'attività stessa. Quindi non è necessario per rientrare nella nozione estesa la presenza di un apparato strumentale d'impresa rilevante ai fini quantitativi.

La norma specifica che in ogni caso le operazioni economiche si considerano rilevanti ai fini IVA quando vengono effettuate da società di qualsiasi natura giuridica, da enti pubblici o privati compresi i consorzi, le associazioni o qualsiasi organizzazione senza personalità giuridica e, infine, le società semplici, qualora abbiano come oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale o agricola.

In merito all'individuazione soggettiva di arti e professioni, si assoggetta ad IVA qualsiasi attività di lavoro autonomo, derivante dall'esercizio di attività professionale abituale, purché retribuita e fiscalmente rilevante all'atto del pagamento del corrispettivo (Portale, 2017)³⁵. La Corte di giustizia ha fornito una base comune su come recepire l'esercizio di arti e professioni all'interno degli ordinamenti dei vari Stati membri, stressando l'attenzione sulle caratteristiche personali del soggetto che esercita la professione e, soprattutto sull'elemento personale che assume una marcata rilevanza e implica una forte autonomia nel compimento degli atti professionali.³⁶

Un ulteriore requisito rilevante ai fini IVA è la *territorialità*, ossia, il luogo in cui possono essere assoggettate ad IVA le operazioni economiche rese o ricevute nel territorio dello Stato dai soggetti passivi d'imposta. Per territorio dello Stato si intende, ai sensi dell'articolo 7 del "Decreto IVA" il "territorio della Repubblica Italiana con esclusione dei comuni di Livigno e Campione d'Italia e delle acque Italiane del Lago di Lugano". Il territorio della comunità include l'insieme dei territori degli Stati membri a cui viene applicato il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. L'identificazione della rilevanza territoriale o meno delle operazioni economiche è definita da regole specifiche che differiscono se parliamo di cessioni di beni o prestazioni di servizi.

La rilevanza territoriale dei beni è facilmente individuabile, una cessione di beni è territorialmente rilevante quando il bene è ubicato nel territorio dello Stato al momento della cessione, indipendentemente dal luogo in cui il contratto si conclude.

³⁵ Portale. (2017). *IVA-Imposta sul Valore Aggiunto 2017*. Giuffrè Editore. p.197.

³⁶ Corte di giustizia CEE. Sentenza della Corte (Seconda Sezione) 11 ottobre 2001, causa C-267/99 "Sesta direttiva IVA - Nozione di libera professione - Amministratore di condominio".

L'individuazione, invece, diventa più complessa quando parliamo delle prestazioni di servizi e bisogna distinguere tra rapporti B2B e B2C, ovvero, *business to business* e *business to consumer*. Per identificare i rapporti B2B, i servizi prestati in questa tipologia di rapporto sono territorialmente rilevanti quando sono effettuate da soggetti passivi stabiliti in Italia, nonostante la prestazione sia resa in territori diversi da quello nazionale e comunitario. Quindi, le prestazioni di servizi non rilevanti ai fini IVA sono quelle che seppur utilizzate nel territorio dello Stato italiano sono state effettuate da committenti stabiliti in Stati diversi, comunitari e extracomunitari. I rapporti B2C si considerano rilevanti a livello territoriale quando il prestatore è stabilito nel territorio dello Stato e rende il servizio nei confronti di committenti non soggetti passivi, indipendentemente dal luogo in cui sono stabiliti (in Italia, nella UE o extra UE). Le prestazioni speciali e i relativi aspetti sul luogo di tassazione dei servizi vengono regolamentate dall'articolo 7-*quarter* a 7-*septies*.

Successivamente alla definizione delle qualità dei soggetti passivi, bisogna individuare le operazioni rilevanti ai fini IVA. Queste operazioni sono raggruppabili in tre macro-classi:

1. Le operazioni imponibili: rientrano in questa classe l'insieme delle cessioni di beni, prestazioni di servizi e gli acquisti intercomunitari che soddisfano i requisiti applicativi previsti dall'articolo 1 del Decreto IVA. Quindi, sono soggette agli obblighi formali e sostanziali in materia di imposta. Per tali operazioni è prevista la piena detrazione dell'imposta relativa anche ai beni e servizi intermedi.
2. Le operazioni non imponibili: sono le cessioni di beni e servizi che seppur effettuate da soggetti passivi d'imposta sono per legge qualificate come "non imponibili" e dunque sono oggetto degli obblighi IVA (fatturazione, registrazione, dichiarazione) ma non di addebito dell'imposta. In tale tipologia di operazioni rientrano le cessioni all'esportazioni o le operazioni ad esse assimilate (artt. 8 e 8-*bis*), i servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali (art. 9), le cessioni effettuate a favore di soggetti residenti e domiciliati fuori dalla Unione Europea (art. 38 *quarter*) e infine le cessioni intercomunitarie. Al soggetto passivo che possiede lo status di "esportatore abituale" è concesso di effettuare acquisti e/o importazioni di beni e servizi senza applicazione dell'IVA (art. 8, co.1, lett.c).
3. Le operazioni esenti: sono costituite da cessioni di beni e prestazioni di servizi che seppur rispettando i requisiti necessari per applicazione dell'imposta sono esenti per legge dall'obbligo di pagamento della stessa, principalmente per ragioni di natura sociale (come: prestazioni sanitarie, educative o culturali), economica o per ragioni di tecnica tributaria (ad esempio le operazioni finanziarie e assicurative). Queste tipologie di operazioni non consentono la detrazione "a monte" dell'IVA e contribuiscono a formare

il volume di affari in quanto facenti parte del “campo di applicazione” del tributo. L’articolo 10 elenca l’insieme delle fattispecie di esenzione, inoltre definisce a chi spetta il diritto di rivalsa (cedente o prestatore) sulle operazioni escluse dall’addebito dell’imposta ordinaria. Per il soggetto passivo d’imposta sulle operazioni esenti non è consentito detrarre l’IVA sugli acquisti, quindi “viene meno la neutralità del tributo che assume natura economica di costo” (Tesauro,2020)³⁷. Se da un lato l’esenzione giova al consumatore finale perché acquista il bene o servizio ad un prezzo non maggiorato d’IVA, risulta d’altra parte, sconveniente per il soggetto passivo che non potrà esercitare il diritto di detrazione. Sono vigenti, in ogni caso, gli obblighi formali di fatturazione, registrazione, liquidazione e dichiarazione. Il principio generale è l’impossibilità di detrarre l’imposta assolta anche per gli acquisti di beni e servizi che afferiscono nelle operazioni esenti o non soggette ad imposta (art.19, co.2, Decreto IVA). Tale principio di esclusione è temperato dal comma 5 dell’art. 19 nel quale è prevista la detrazione parziale, nei limiti della *pro-rata*³⁸ generale, per i soggetti che effettuano contemporaneamente attività esenti e attività imponibili o operazioni che hanno diritto a detrazione ma non sono soggette a imposta.

Abbiamo, infine, le operazioni escluse che non rientrano nella tipologia di operazioni rilevanti. Fanno parte di questa categoria tutte le operazioni che non sono considerate cessioni di beni e prestazioni di servizi ai fini IVA. Le fattispecie in esame sono previste e delineate dalla normativa di riferimento. Non sono soggette agli obblighi di addebito dell’imposta e gli altri obblighi formali e comportano l’incapacità di recupero dell’IVA pagata a monte e non concorrono alla formazione del volume di affari.

Nelle operazioni rilevanti si può carpire la caratteristica della neutralità per il soggetto passivo dell’Imposta sul Valore Aggiunto. Il soggetto passivo quando effettua un’operazione imponibile è debitore verso lo Stato ma è, nello stesso momento, creditore, quindi, può esercitare il diritto di rivalsa verso i soggetti prestatori di servizi o cessionari di beni.

L’insieme dei corrispettivi dovuti al cessionario e al prestatore sulla base delle disposizioni contrattuali, comprensivi degli oneri e delle spese sostenute per effettuare le prestazioni, viene definita *base imponibile*. Sono compresi ai fini del calcolo dell’imposta anche gli oneri accessori che possono essere attribuiti alla cessione o prestazione attraverso un nesso di casualità. L’ammontare su cui calcolare l’imposta sarà dato dal corrispettivo pattuito in sede di contratto, non assume rilevanza a fini di determinazione il valore normale o venale dell’oggetto

³⁷ Tesauro. (2016). *Istituzioni di diritto tributario 2-Parte Speciale*. UTET giuridica.

³⁸ “Misura la quota IVA detraibile nell’arco di un anno. È calcolata in modo forfettario ed è data dal rapporto tra l’ammontare delle operazioni detraibili e l’insieme di tutte le operazioni attive effettuate nel periodo.” (Tesauro, 2020)

del contratto. Secondo il dettato normativo italiano, quindi, l'imposta viene commisurata al consumo. Quindi si evidenzia una forte correlazione tra i concetti contrattualistici e la base imponibile derivante dalle esigenze europee di omologazione. L'esigenza di una visione d'insieme comunitaria porta a vedere l'Imposta sul Valore Aggiunto come imposta sui consumi e proporzionale al prezzo dei beni e servizi.

Il comma 2 dell'articolo 13 definisce una deroga al principio generale della determinazione contrattuale del corrispettivo e indica una serie di fattispecie in cui l'ammontare dovuto è predeterminato per legge come per le cessioni di beni e servizi dipendenti da atto di pubblica utilità, le cessioni in permuta e infine i servizi effettuati da mandatario o commissari nell'esercizio del contratto di commissione o mandato senza rappresentanza³⁹.

Non tutte le operazioni possono concorrere alla formazione della base imponibile, l'articolo 15 stabilisce che gli importi e i corrispettivi in cui non è possibile attestare una corrispondenza tra cessione dei beni o prestazione del servizio devono essere esclusi dal calcolo della stessa. Possono essere qualora tra le prestazioni accessorie e le operazioni rilevanti ai fini IVA (imponibili, non imponibili o esenti) sussista un nesso di causalità. Questi importi accessori in ogni caso devono essere inseriti all'interno della fattura e in materia di detrazione d'imposta seguono la disciplina dell'operazione a cui fanno capo. A titolo d'esempio rientrano in questa fattispecie gli interessi moratori e i beni ceduti a titolo di sconto, premio o abbuono.

L'insieme dei corrispettivi dovuti al cedente o al prestatore vengono corrisposti da soggetti passivi; sono definiti tali:

1. Chi effettua nell'esercizio di impresa le cessioni di beni e prestazioni di servizi;
2. L'insieme dei soggetti che nell'esercizio di arti e professioni cedono beni e prestano servizi;
3. Coloro che effettuano importazioni extra UE, nonostante non svolgano attività d'impresa;
4. Chiunque effetti acquisti di beni intra-UE.

I soggetti in questa categoria sono i "contribuenti formali" (o di diritto), quelli concretamente incisi dell'imposta in esame (anche noti come "contribuenti di fatto") sono i consumatori finali, i quali versano l'IVA ma non hanno diritto a recuperarla. Infatti, il consumatore finale non essendo titolare dell'obbligazione tributaria non ha rapporti con l'ente impositore, l'obbligo dovuto trova la sua *ratio* nelle ragioni economiche. Inoltre, il consumatore finale non è soggetto né agli obblighi né agli adempimenti previsti prescritti dalla legge in materia d'IVA. (Milillo et al. 2017)⁴⁰.

³⁹ Articolo 13. D.P.R. n.633 del 1972

⁴⁰ Milillo. & Loiero. (2019). *Finanza pubblica, politica e istituzioni*. Pearson Editore. p.168

L' *aliquota* applicata sulla base imponibile ai contribuenti formali o di fatto sono tre. L' aliquota ordinaria del 22% e si applica sulla maggior parte dei beni e servizi. Oltre ciò, abbiamo due aliquote ridotte del 10% e 4% sui beni e servizi di prima necessità. La scelta tra le due aliquote è definita in base ai gruppi merceologici di appartenenza⁴¹. L' imposta dovuta dal soggetto passivo dipende dalle operazioni da questo effettuate e sulla quale verranno applicate le relative aliquote. Bisogna distinguere, tuttavia, tra l' imposta astrattamente dovuta rispetto all' ammontare che il contribuente formale deve versare. L' ammontare dovuto dal contribuente è dato dalla differenza tra l' imposta sulle operazioni attive e quelle detraibili. Sulle operazioni “non imponibili” non si applica l' aliquota, infatti, viene definita un' operazione a tasso zero. Definite le operazioni rilevanti ai fini IVA sui cui si andranno ad applicare le aliquote è doveroso interrogarsi sul quando queste possano essere definite tali, per fare ciò bisogna chiarire ciò che per il Decreto IVA è il “momento impositivo”.

L' articolo 6 definisce il momento impositivo come il momento in cui l' operazione è effettuata e l' imposta diventa esigibile⁴². Congiuntamente all' esigibilità dell' IVA si attualizzano gli effetti giuridici legati alle operazioni, scaturendo negli obblighi formali come fatturazione, registrazione e altri. Nel diritto interno momento impositivo ed esigibilità coincidono, invece, in quello europeo per esigibilità dell' imposta si intende “il diritto che l' Erario può far valere a norma di legge, a partire da un determinato momento, presso il debitore per il pagamento dell' imposta, anche se il pagamento può essere differito”⁴³. Il dettato normativo, quindi, pone l' attenzione sulla effettuazione delle operazioni mentre il dettato unionale distingue tra il fatto scatenante e l' esigibilità.

Nel caso in cui si tratti di *cessione di beni e prestazioni di servizi* abbiamo diversi criteri a cui fare riferimento affinché una operazione venga definita effettuata. In merito alla *cessione di beni* bisogna fare una distinzione aggiuntiva tra operazioni effettuate con oggetto beni mobili e immobili. Le operazioni di cessioni di beni mobili sono effettuate quando avviene la consegna o la spedizione, fatta salve la presenza di effetti traslativi o costitutivi differiti; nei casi testé descritti le operazioni si considerano effettuate al momento della produzione degli effetti e in ogni caso decorso un anno dalla spedizione o consegna. L' articolo 6 comma 2 definisce alcune operazioni che derogano dal principio generale e il momento impositivo è definito *ex lege*. Le cessioni di beni immobili, d' altro canto, si considerano effettuate al momento di stipulazione

⁴¹ Per approfondimenti vedere tabella A parte II, parte II-bis e parte III del D.P.R. n.633/1972. <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getArticolo&id=%7b75A4827C-3766-4ECC-9C45-00C8D6CDC552%7d&codiceOrdinamento=80A%20%200000000000&articolo=Tabella%20A>

⁴² Articolo 6. D.P.R. n.633

⁴³ Articolo 62. *Direttiva 2006/112/CE* del Consiglio del 28 novembre 2006.

dell'atto; se gli effetti sono differiti assume rilevanza la produzione degli effetti traslativi. Riguardo alle *prestazioni di servizi* esse sono effettuate quando viene pagato il corrispettivo, indipendentemente dalla avvenuta conclusione della prestazione. In deroga a quanto detto le prestazioni si considerano esigibili anche prima del momento impositivo quando il prestatore emette fattura o il beneficiario paga il corrispettivo pattuito.

Il fenomeno congiunto all'esigibilità e al momento impositivo è l'adempimento degli obblighi formali e dichiarativi. Il primo adempimento, rivolto ai soggetti che intraprendono una attività d'impresa, di arte e professione e stabilmente organizzata da non residenti, è quello di rendersi noti al fisco attraverso la dichiarazione di inizio attività. A seguito della consegna del documento al neo-contribuente viene affidato un numero di partita IVA. I contribuenti che effettuano operazioni di scambio intercomunitarie devono iscriversi obbligatoriamente nel VIES (VAT Information Exchange System), l'iscrizione può essere fatta contestualmente all'invio della dichiarazione o in un momento successivo. I contribuenti sono obbligati alla tenuta dei registri obbligatori IVA, in cui vengono inserite tutte le fatture relative ad operazioni che rientrano nel "campo di applicazione" dell'imposta e i documenti rilevanti. Inoltre, nei registri sono inclusi la totalità degli "oneri deducibili ai fini delle imposte sui redditi (anche se fuori campo IVA)" (Milillo et. al, 2019)⁴⁴. I contribuenti che utilizzano il sistema di fatturazione elettronica sono esonerati, dal 2019, alla tenuta dei registri cartacei IVA.

La fatturazione è regolamentata dall'articolo 21 del Decreto IVA. La legge prevede che la fattura deve essere inviata o in formato cartaceo o elettronico ed è emessa quando viene consegnata o spedita al destinatario. In termini di contenuto sono previste alcune specificazioni fondamentali come, gli identificativi delle parti, l'aliquota, la base imponibile e l'imposta, descrizione quantitativa, qualitativa e della natura dei beni o servizi oggetto di scambio. Ogni fattura deve essere inserita nel registro di competenza con apposizione di un numero progressivo. Connesse alle annotazioni vi discendono obblighi ulteriori di liquidazione, dichiarazione, versamento e infine presentazione della dichiarazione IVA. Sono uniti a questi adempimenti anche le trasmissioni periodiche necessarie. Nel momento in cui, l'imponibile o l'aliquota cambiano in un momento successivo all'emissione fattura o alla registrazione del documento, bisogna seguire analiticamente delle modalità specifiche su come apportare le variazioni in aumento o in diminuzione della base imponibile o della aliquota all'interno della fattura. (art. 26, D.P.R 633/1972).

La normativa prevede in determinati casi l'emissione di una fattura entro il 15 del mese successivo alla cessione o alla prestazione, questo fenomeno viene detto fatturazione differita.

⁴⁴ Milillo. & Loiero. (2019). *Finanza pubblica, politica e istituzioni*. Pearson Editore. p.171

Al fine di emettere fattura differita è necessario che la cessione dei beni debba essere accompagnata da documento di trasporto o altra documentazione idonea ad identificare i soggetti della transazione, mentre, la prestazione di servizi deve essere rese a soggetti passivi stabiliti nell'UE. L'utilizzo della fatturazione differita non incide sulla esigibilità dell'imposta, quest'ultima resta ferma al momento dell'effettuazione dell'operazione.

Il successore della fatturazione cartacea è la fatturazione elettronica, in precedenza solo obbligatoria per le operazioni realizzate da contribuenti formali con la Pubblica Amministrazione. Dal 1° gennaio 2019 l'obbligo si estende a tutti i soggetti passivi che cedano beni o prestano servizi a soggetti stabiliti ai fini IVA in Italia, indipendentemente che siano organizzazioni o privati consumatori. Le tecniche individuate ai fini della emissione e della eventuale modifica dei contenuti delle fatture riprende la normativa del 1972 articolo 26. In materia di requisiti obbligatori rimanda al "Decreto IVA", quindi la fattura elettronica contiene le stesse informazioni della ordinaria. Il file *fattura*, invece, contiene informazioni specifiche e vincolanti richieste dall'Agenzia delle Entrate. La fattura elettronica è emessa e trasmessa tramite il Sistema di Interscambio. Successivamente viene inviata al sistema del destinatario e a partire da tale data decorre il diritto alla detrazione d'imposta.

Successivamente alla registrazione delle fatture negli appositi registri è previsto dalla legge che ogni mese o trimestre il contribuente debba effettuare la liquidazione dell'IVA. L'obbligo si articola in diversi momenti, per prima cosa si calcola la differenza algebrica tra i registri delle operazioni attive e passive, da cui si ricava rispettivamente IVA a debito e IVA a credito, emergendo di conseguenza un debito o un credito nei confronti dello Stato. Il versamento effettuato dal contribuente, quindi, non dipende dalle singole operazioni ma dal valore globale delle operazioni intercorse in un determinato arco temporale di riferimento. La eventuale compensazione tra debito e credito, evidenziata nei vari periodi intermedi, assumerà carattere effettivo al momento della dichiarazione annuale. Sarà in quel momento che emergerà un debito o un credito d'imposta, in quest'ultimo caso il contribuente può chiedere il rimborso del credito o portarlo a nuovo, andando ad abbassare l'ammontare dovuto nell'anno successivo.

La dichiarazione annuale dell'IVA, che deve essere presentata in via telematica tra il 1° febbraio e il 30 settembre di ogni anno, rappresenta solo uno degli obblighi dichiarativi e comunicativi previsti dal "Decreto IVA". Le altre dichiarazioni rilevanti sono quelle di inizio di attività, di variazione o cessazione di attività, comunicazione dati IVA e fattura. Per attestare l'avvenuto inizio e l'avvenuta modifica o cessazione la dichiarazione deve essere presentata entro 30 giorni nel primo caso, dalla data d'inizio, nel secondo caso dall'evento generatrice della modifica o della cessazione. In merito alla dichiarazione annuale bisogna aggiungere che indica il volume

d'affari registrato nell'anno solare precedente dal contribuente. Rappresenta una dichiarazione tributaria a tutti gli effetti e può presentata in forma unificata o separata.

Le comunicazioni significative ai fini IVA sono spesometro ed esterometro. Lo spesometro, detta anche Comunicazione Dati fatture, è stato oggetto di riforme per semplificare l'adempimento dell'obbligo⁴⁵, includendo la possibilità di rettifica e annullamento dei dati trasmessi in via telematica nelle scadenze previste. Inoltre, la sua trasmissione avviene per via digitale con formato del file “.xml”, apposta la firma digitale del contribuente e rispetta precise tecniche di compilazione che includono i dati del soggetto a cui la Comunicazione è imputabile e i dati delle controparti, indicando per ciascuna di esse tutte le operazioni intervenute in un arco temporale di riferimento. L'esterometro è una comunicazione obbligatoria recente in quanto introdotta per diretta connessione con la fatturazione elettronica. È un adempimento mensile in cui i soggetti passivi riepilogano tutte le operazioni intercorse con l'estero.

2.3 La regolamentazione delle operazioni extra-UE e intra-UE.

Nel paragrafo precedente si è discussa dell'importanza della territorialità per l'Imposta sul Valore Aggiunto. L'elemento territoriale è scindibile in due ambiti: quello nazionale e quello internazionale. Quindi in base alla locazione del destinatario della cessione o della prestazione è possibile individuare operazioni interne; operazioni intra-UE ed operazioni extra-UE.

Sulle operazioni interne si è già ampiamente discusso quindi è necessario focalizzarsi sulla importanza degli scambi internazionali in quanto le esportazioni nel 2018 hanno rappresentato circa il 31% del PIL, le importazioni invece incidono sul PIL intorno al 28%. Alla luce di quanto detto è necessario, quindi, analizzare la regolamentazione ai fini IVA dei beni e servizi in questa tipologia di scambi.

In merito agli scambi intercorrenti tra Stati al di fuori dell'Unione si applica il principio della “tassazione nel paese di destinazione” o della “tassazione nel paese di origine” (Tesauro, 2016)⁴⁶. Il cedente non può applicare il pagamento dell'imposta al consumatore extra-europeo ed è per questo motivo che l'esportazione rientra nella fattispecie di “operazione non imponibile”. Quindi comporta il diritto alla restituzione dell'imposta per il cedente finché i beni e i servizi sono presenti sul territorio nazionale. Discorso contrario per i beni importati, essendo questi diretti all'uso e alla prestazione nel territorio dello Stato saranno tassati come se fossero stati prodotti nel territorio stesso. L'importazione, dunque, differisce dall'esportazione in quanto la prima è una operazione imponibile la seconda non è imponibile. La *ratio* sulla

⁴⁵ Vedere: Art.1-ter. D.L 16 ottobre 2017, n.148. *Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*

⁴⁶Tesauro. (2016). *Istituzioni di diritto tributario 2-Parte Speciale*. UTET giuridica.

imponibilità dell'IVA sulle importazioni è da ricercare nella necessità di unificare il trattamento fiscale dei beni provenienti da paesi extraeuropei a quello dei beni prodotti all'interno dell'unione. La base imponibile è il valore pieno della merce determinato dalla dogana seguendo determinate disposizioni. Quindi, dato che negli stadi pregressi non è stato assoggettato all'imposta, il valore globale sarà assoggettato ad l'Iva, quest'ultima si comporterà come monofase, ed è applicata su ogni operazione di importazione.

Il trasferimento di beni e servizi all'interno della UE non sono dette importazioni ed esportazioni in senso tecnico ma “*cessioni intercomunitarie*” e “*acquisti intercomunitari*” e sono soggetti ad uno speciale regime di carattere transitorio. Nonostante il dettato normativo implementato sia riuscito a raggiungere gli obiettivi fondamentali previsti dall'IVA, come l'eliminazione delle frontiere tra gli Stati membri, è destinato a cambiare in quanto necessità di ulteriori azioni per creare degli scaglioni di aliquote uniformi in tutta l'unione e per attuare il regime fondato sulla tassazione nel paese di origine (Milillo et al, 2019)⁴⁷. Il meccanismo esistente all'interno dell'unione si basa sulla applicazione dell'imposta sul paese di destinazione e non nello Stato di origine. Le cessioni saranno, quindi, assoggettate all'aliquota applicata nel paese del cessionario e saranno considerate non imponibili per il cedente. Il principio di libera circolazione implica l'assenza di controlli e di formalità doganali negli scambi intra-UE. I controlli vengono effettuati dalle autorità fiscali in un momento precedente come se fosse una operazione interna. Per snellire la burocrazia e la comunicazione tra le varie autorità fiscali europee sono stati istituiti gli elenchi Intrastat, in queste liste le imprese nazionali devono dichiarare ogni tre mesi le operazioni effettuate con altri paesi UE. I soggetti passivi IVA per poter effettuare transazioni intercomunitarie devono essere iscritti al VIES. Il cessionario dovrà verificare l'iscrizione nell'archivio del cedente e solo successivamente fornirgli la propria partita IVA. Il cedente, invece, prima dovrà accertarsi della presenza all'interno degli elenchi VIES del cessionario poi dovrà emettere fattura senza addebito d'imposta. Una volta ricevuta la fattura, il cessionario, dovrà numerare e integrare la fattura con l'importo, l'aliquota e l'imposta. In seguito, la fattura viene annotata nei registri sia delle vendite che degli acquisti ed il rispetto della formalità è necessaria per avvalersi del diritto alla detrazione.

La disciplina in materia di scambio tra un soggetto passivo d'Iva e un consumatore finale è opposta rispetto agli scambi tra contribuenti di diritto. In merito ai rapporti B2C, la cessione di beni o la prestazione di servizi è imponibile e a carico del cedente o prestatore. Quindi vengono trattati alla stregua delle operazioni interne. Gli acquisti intercomunitari effettuati da consumatori finali sono tassati nel paese di origine e non di destinazione. Questo implica che

⁴⁷ Milillo. & Loiero. (2019). *Finanza pubblica, politica e istituzioni*. Pearson Editore. p.167.

un consumatore quando acquista un bene in uno stato europeo, diverso da quello nazionale e paga l'Iva al negoziante può far circolare liberamente il bene all'interno dello Stato. Il bene non verrà assoggettato all'Iva sulle importazioni.

Le cessioni intercomunitarie sono, ad esempio, la vendita di un bene da parte di un imprenditore italiano ad un negoziante francese. In questo caso l'operazione non è imponibile in Italia ma è imponibile nel paese di destinazione, ossia, la Francia.

2.3 La composizione del Tax GAP IVA

L'imposta sul valore aggiunto rappresenta l'imposta indiretta maggiormente evasa, in media dal 2015 al 2017 allo Stato sono stati sottratti in termini d'imposta circa 36 miliardi di euro. La NADEF 2020 evidenzia come nel biennio 2017 e 2018 si è avuta una diminuzione del *gap* di 3,5 miliardi circa principalmente imputabile alle misure implementate per il rientro dell'evasione dell'IVA e anche dovuta da una maggiore *compliance* da parte dei contribuenti. Nonostante questi dati promettenti il gettito perso in Italia resta tra i più alti in Europa e presenta un rapporto percentuale ben superiore alla media Europea, 24,5% contro l'11% di valore medio EU. "Ci sono vari motivi che spingono a cominciare dall'IVA: prima di tutto perché la sua evasione pone le basi per quella delle imposte sui redditi e dell'IRAP; in secondo luogo perché alcuni aspetti dell'attuale meccanismo impositivo si prestano a un uso distorto e fraudolento; infine, perché, attraverso la "creazione" di crediti non spettanti, l'IVA può essere utilizzata, grazie alla compensazione, per mascherare il mancato pagamento di contributi e ritenute alla fonte, reato ben più grave di quello dell'evasione fiscale in senso stretto"⁴⁸. Al crescere delle necessità di cassa gli obiettivi di finanza pubblica si sono focalizzati soprattutto sul consolidamento del bilancio e la lotta all'evasione fiscale è stato un impegno comune ai vari governi, una priorità necessaria anche per abbattere la pressione fiscale a cui sono sottoposti cittadini e imprese.

L'analisi empirica permette una chiave di lettura chiara del fenomeno evasivo dell'IVA, evidenziando come il *gap* possa essere scomposto in diverse componenti:

1. Evasione da omesso versamento d'imposta: fattispecie in cui la fattura è emessa e dichiarata in maniera corretta ma l'imposta non viene versata dal soggetto. Risulta difficile per la Pubblica Amministrazione accertare i soggetti passivi che hanno evaso l'ammontare dovuto.
2. Evasione da omessa dichiarazione: detta anche "evasione senza consenso" è caratterizzata dall'adempimento della fatturazione unita alla assente dichiarazione della fattura stessa. L'evasione senza consenso trova maggior campo di applicazione nelle

⁴⁸ NENS. (2015). *Una proposta di riforma del regime Iva*, Roma.

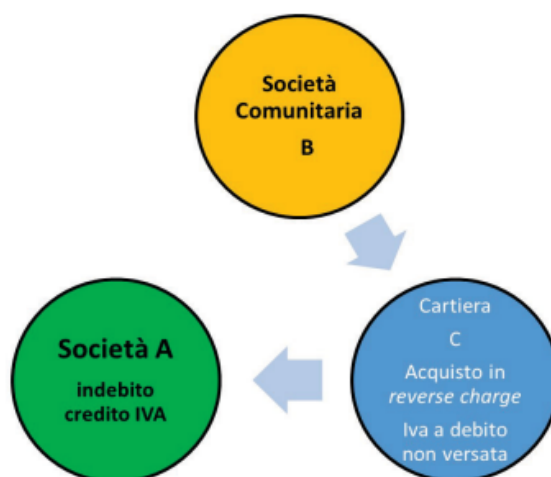
operazioni B2B, in quanto esiste un vantaggio fiscale derivante dalla detrazione dell'IVA sugli acquisti per le imprese.

3. Evasione da omessa fatturazione: è definita anche “evasione con consenso” in quanto il soggetto passivo decide volontariamente di non emettere fattura, scontrino o ricevuta al fine di sottrarsi all'imposizione fiscale. L'evasione con consenso è risultante maggiormente dalle operazioni B2C, data l'assenza di conflitto d'interesse tra venditore e acquirente. L'acquirente, infatti, non potendo recuperare l'IVA pagata non sarà motivato alla richiesta del documento.
4. Evasione da fatture per operazioni inesistenti: consiste nella emissione di fatture per cessioni di beni e prestazioni di servizi inesistenti. Hanno il solo scopo di creare “carte” contabili per abbattere l'imponibile ai fini IVA. L'espressione massima di questo fenomeno sono le frodi carosello.

L'evasione da fatture per operazioni inesistenti dette “frodi carosello” sono di forte interesse sia per le amministrazioni finanziarie locali sia per quelle europee, in Europa a causa di questo meccanismo fraudolento vengono sottratti 50 miliardi all'anno ai contribuenti europei. L'ex commissario responsabile per gli affari economici e finanziari, la fiscalità e le dogane, Pierre Moscovici l'ha definita come una delle più grandi piaghe che l'Unione Europea si trova ad affrontare e la sua eliminazione dovrebbe essere fatta priorità per tutti i governi degli Stati membri.

Le frodi IVA nel loro schema più semplice presentano tre società. La società B, detta *conduit company*, che effettua una cessione intercomunitaria con la società C, detta cartiera o *missing trader*. La cartiera a sua volta venderà i beni ad A, detta *broker*, il broker paga l'Iva di rivalsa a C e successivamente rivende il bene. Il meccanismo fin qui spiegato si chiude dal punto di vista materiale ma dal punto di vista contabile avremo che C acquista senza IVA da B e rivende con IVA ad A; l'imposta incassata dal soggetto interposto non viene versata ma bensì scompare. D'altro canto, il *broker* A detrae l'IVA che ha effettivamente versato alla cartiera.

Figura 4 Un esempio di attività di una cartiera



Fonte: Pellegrini et al., 2020

Il sistema della frode carosello è possibile dato che negli acquisti intercomunitari vige il regime di non imponibilità dell’IVA e si utilizza il meccanismo del “*reverse charge*”⁴⁹. Sulla base del meccanismo dell’inversione contabile sarà dunque la società cartiera a dover versare l’imposta e non la *conduit company*. Si può comprendere come i danni al fisco sono ingenti perché C non versa l’imposta incassata dalla vendita e allo stesso tempo A matura per il fisco il diritto alla detrazione. Le società cartiera si mostrano come imprese senza un apparato aziendale e con una vita sociale breve. Molto spesso queste società non presentano le dichiarazioni fiscali o dichiarano ma non versano l’ammontare fiscale dovuto. Importante rilevanza assume anche il fenomeno del “carosello chiuso” in cui la società A vende i beni acquistati da C alla società D-quest’ultima presente in un altro stato UE e non è un soggetto privato- e in seguito D rivende il bene a B. Quindi i beni che B ha venduto a C sono ritornati nella proprietà di B ed è per questo motivo che si usa l’espressione carosello.

Detto ciò, le frodi carosello elementari potrebbero essere facilmente accertabili dal fisco, ed è per questo motivo che trovano bassa applicazione nella realtà. Nel concreto le interrelazioni sono molto più complesse e coinvolgono più soggetti per far sì che la frode si perda tra le tante “carte” contabili. Un esempio concreto che complica la struttura della frode prevede l’inserimento di una società cuscinetto (società *buffer*) nella relazione *broker* e cartiera. Quindi la cartiera vende alla società cuscinetto - a quest’ultimo la frode in atto potrebbe essere ignara - e rivende il bene ad A ad un prezzo maggiorato da un margine. Il fisco in questo caso incassa

⁴⁹ L’impresa C deve registrare la fattura ricevuta da B negli appositi registri, aggiungendo l’IVA. La doppia registrazione neutralizza l’operazione dal punto di vista contabile (Pellegrini et al., 2020).

l'IVA a debito del *buffer* e detrae l'IVA a credito al *broker*, resta invariata la posizione della cartiera che rimane indisponibile per l'Autorità fiscale

Attraverso le frodi IVA si generano non solo conseguenze di natura fiscale - ossia il minor gettito riscosso - ma anche a livello concorrenziale; le attività delle cartiere generano distorsione della competizione in quanto i beni possono essere venduti a prezzi competitivi rispetto alle concorrenti e il vantaggio è generato dal mancato versamento dell'imposta da parte della *missing trader*.

Figura 5 Le cartiere scoperte dalla Guardia di finanza da gennaio 2017 a maggio 2018.



Fonte: Mincuzzi & Rubino, 2019

Uno studio della Guardia di Finanza ha permesso di quantificare il fenomeno delle società “fantasma”, solo in Italia da gennaio 2017 a maggio 2018 sono state scoperte 3188 società cartiere, questo vuol dire che ogni 4 ore gli accertamenti effettuati dall'Autorità fiscale permettono di scoprire una cartiera. Dai numeri si evince quanto sia ardua la lotta all'evasione dell'IVA che solo nel 2017 toglieva agli italiani 576 euro⁵⁰, un valore superiore alla media europea per il 197%.

2.4 Strumenti implementati per la diminuzione del Tax Gap Iva in Italia.

Ogni componente di evasione d'IVA che contribuisce a formare il divario richiede diverse strategie di contrasto. L'evasione da mancato versamento potrebbe essere efficacemente ostacolata invertendo l'obbligo del pagamento da soggetti meno affidabili a quelli maggiormente affidabili; per l'evasione con consenso la tracciabilità delle fatture emesse e ricevute potrebbe avere un efficace effetto disincentivante; infine, l'evasione con consenso può essere contrastata andando a creare il conflitto d'interesse tra consumatore e venditore.

⁵⁰ Questo valore è dato dal rapporto tra IVA evasa (risultate dai dati della Commissione Europea sul *VAT Gap*) e popolazione italiana.

L'azione di governo è stata negli anni recenti impostata sulla base delle quattro componenti evasive. Le misure si sono prima soffermate sull'omesso versamento, successivamente sull'omessa dichiarazione e le fatture inesistenti e infine sulla omessa fatturazione.

Per contrastare efficacemente l'evasione gli strumenti implementati erano rivolti a osteggiare, in prima battuta, il fenomeno evasivo dell'omessa dichiarazione IVA e in parte rivolto all'evasione IVA senza consenso. Le misure di contrasto tipizzate per perseguire questi obiettivi sono *split payment* e *reverse charge*.

Lo strumento di contrasto focalizzato sul rientro della evasione senza consenso e le fatture inesistenti è la fatturazione elettronica, che dal 2019 è estesa non solo nei rapporti impresa e Pubblica Amministrazione ma anche tra soggetti passivi d'IVA nazionali e di recente l'obbligo è stato esteso anche nei rapporti tra imprese e consumatore finale. Nei rapporti B2C, infatti, è stata inserito il vincolo di memorizzazione e trasmissione telematica delle cessioni di beni e prestazioni di servizi rivolte ai soggetti privati.

Le operazioni, infine, di contrasto proposte dal governo si sono focalizzate sul diminuire l'evasione con consenso attraverso l'acquisizione di micro dati, volti a creare un sistema integrato delle banche dati per aumentare il patrimonio delle informazioni disponibili all'Autorità fiscale e inoltre varare provvedimenti volti a incentivare l'uso di strumenti di pagamento elettronici a scapito del contante in quanto l'impiego del contante in Italia rimane elevato rispetto agli paesi Europei. Per raggiungere questi obiettivi sono stati varati il piano Italia *cashless* e la precompilata IVA.

2.4.1 Split payment e reverse charge.

Lo *split payment* e il *reverse charge* sono presenti come strumenti di contrasto dal 1972, la norma di riferimento è il D.P.R. n.633 del 1972 e sono regolamentati rispettivamente dall'articolo 17-ter e 17 commi 5,6 e 7. Il *reverse charge* è una misura di risposta europea contro l'evasione, infatti, è stata recepita nella normativa italiana in osservanza della direttiva CE n.112 del 2006. Consiste nella inversione dell'obbligo di applicazione dell'imposta dal cedente al cessionario. Sarà, quindi, il cedente ad emettere fattura senza applicazione dell'imposta e annoterà nella stessa la dicitura "inversione contabile" mentre il cessionario integrerà la fattura ricevuta e provvederà al versamento dell'imposta. L'articolo 17 prevede delle categorie di beni e servizi alle quali è possibile applicare il meccanismo del *tax shift* come cessioni d'oro, per i semilavorati o qualsiasi altro bene strumentale e altre. I settori interessati dalla norma, quindi, sono l'edilizia, i prodotti elettronici (ceduti nello stadio distributivo precedente al dettaglio), dell'oro, dei rottami, dell'energia elettrica e del gas, dei consorzi sotto previa autorizzazione Ue. L'inversione contabile è applicabile quando le cessioni di beni e le prestazioni di servizi sono effettuate da soggetti non residenti nel territorio dello Stato verso

soggetti passivi residenti. Per le operazioni cedute o prestate da un soggetto passivo Europeo si applica la normativa in materia di scambi intercomunitari.

Non è applicabile il meccanismo di *reverse charge* quando il soggetto cedente non residente è accertato nel territorio dello Stato o si avvale di un rappresentante fiscale o quando possiede una stabile organizzazione in Italia.

L'inversione contabile mostra la sua efficacia come strumento di contrasto all'evasione in una molteplicità di ipotesi nella quali si teme che il soggetto cedente possa essere evasore. Il rischio per il fisco è quello di non incassare l'imposta derivante dall'operazione in quanto il soggetto "neutrale", incassa il tributo per poi rendersi insolvente. L'attenzione, quindi, si sposta verso il cessionario, ossia, l'acquirente in quanto soggetto presumibilmente più attendibile. Data la sua efficacia negli anni è stato oggetto negli anni recenti di provvedimenti legislativi europei volti ad ampliare il bacino applicativo del *reverse charge*. In aggiunta, il *quick reaction mechanism* prevede che in caso di estrema urgenza l'applicazione temporanea della inversione contabile per qualsiasi settore, previa notificazione del paese interessato alla Commissione Europea e a tutti gli Stati membri.

Lo *split payment* riguarda i rapporti tra soggetti passivi IVA e Pubblica Amministrazione (PA d'ora in poi) in merito alla liquidazione IVA. Il versamento dell'IVA in questi casi spetta alla Pubblica Amministrazione e non al cedente, il soggetto passivo IVA incasserà quindi la fattura al netto dell'IVA a debito. Il meccanismo è stato tipizzato con l'obiettivo di aumentare il gettito spontaneo e spostare, come nel *reverse charge*, il versamento dell'imposta verso il soggetto maggiormente *compliant*, ossia la Pubblica Amministrazione.

TABELLA 5.D.1: VALUTAZIONE DELL'ANDAMENTO DELLO SPLIT PAYMENT. ANNO DI IMPOSTA 2015

Componenti che influenzano il gettito	Importi in milioni di euro
<i>Somme che decrementano il gettito</i>	
Minore importo a debito dei fornitori della P.A.	3.465
Maggiori importi compensati	1.153
Maggiori rimborsi	1.807
Fornitori PA non market che versano per effetto <i>reverse charge</i>	662
(a) Totale	7.086
<i>Somme che incrementano il gettito</i>	
IVA <i>split payment</i> versata dalla PA	10.579
(b) Totale	10.579
<i>Effetto netto</i>	
(b) - (a)	3.493

Fonte: MEF, 2020a.

L'applicazione del meccanismo ha consentito un rientro di circa 3,5 miliardi nei rapporti tra la PA e i suoi fornitori. I risultati sono stati ottenuti attraverso un'analisi controfattuale definita dall'Agenzia delle entrate ed evidenzia come per i fornitori della PA il minor importo dell'IVA a debito derivante da compensazione e rimborsi è minore dei versamenti che l'Amministrazione effettua per conto di cedenti e prestatori.

TABELLA 5.D.3: VALUTAZIONE DELL'ANDAMENTO DELL'ALLARGAMENTO DELLO SPLIT PAYMENT. ANNO DI IMPOSTA 2018	
Effetto split complessivo	
<i>Importi che decrementano il gettito</i>	
Minore importo a debito dei fornitori della P.A.	5.041
Maggiori importi compensati	1.542
Maggiori rimborsi	755
(a) Totale	7.388
<i>Importi che incrementano il gettito</i>	
IVA split payment versata dalla PA	8.471
Fonte: MEF, 2020a.	8.471
<i>Effetto netto</i>	
(b) - (a)	1.083
<i>Importi in milioni di euro</i>	

Fonte: MEF, 2020a.

Ha contribuito a migliorare la *compliance* non solo i 3,5 miliardi ma anche 1,1 miliardi derivanti dall'estensione del meccanismo nei confronti dei fornitori delle società controllate e partecipate dalla PA, come anche le società quotate nell'indice FTSE-MIB (MEF, 2020a)⁵¹. Ottenendo un totale di 4,6 miliardi di recupero in *compliance*.

I buoni risultati conseguiti dallo *split payment* hanno portato al governo a richiedere l'estensione del meccanismo fino al 2023 alla Commissione Europea. La richiesta è stata accolta quindi per il triennio successivo la misura che ha consentito di diminuire l'evasione da omessa dichiarazione e in parte quella senza consenso continuerà ad applicarsi per le operazioni effettuate in favore della PA dai suoi fornitori e altri enti.

2.4.2 Fatturazione Elettronica.

La prima introduzione della fatturazione elettronica concerneva i rapporti tra PA e soggetti passivi IVA. L'obbligo di emettere fattura elettronica, quindi, sorgeva solo nel momento in cui il cedente o il prestatore effettuava operazioni in favore della PA. I risultati positivi ottenuti hanno portato all'estensione della fatturazione elettronica dal 1° gennaio 2019 anche nelle relazioni tra soggetti residenti, stabiliti nel territorio dello Stato italiano. La legge del 27 dicembre 2017 n.205, in attuazione della legge di bilancio 2018 prevede l'obbligo di fatturazione elettronica delle cessioni di beni e prestazioni di servizi sia verso soggetti passivi

⁵¹ Cft: MEF, (2020a). *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*.

IVA sia verso consumatori finali, ove i privati consumatori rientrano nelle fattispecie prevista nell'ex articolo 21 del Decreto IVA. Il meccanismo è gestito attraverso il sistema di interscambio che comunica direttamente con l'Autorità fiscale.

Il sistema di interscambio è un sistema informatico capace di ricevere le fatture elettroniche corrette nel formato e nelle caratteristiche (FatturaPA); controllare i file ricevuti e, infine, inoltrare le fatture verso le PA interessate o cessionari/prestatori.

I vantaggi derivanti dalla applicazione della fatturazione elettronica a livello di insieme sono molteplici:

- Contrasta le frodi;
- Supporta il monitoraggio della spesa pubblica;
- Certezza dell'effettiva trasmissione fattura;
- Garantisce l'integrità e l'autenticità della fattura;
- Aumenta la crescita digitale del Paese.

I benefici per le imprese sono invece:

- Diminuzione dei costi di gestione degli archivi;
- Rapidità nella ricerca dei documenti in quanto contenuti nel sistema di fatturazione;
- Conferma dell'autenticità e integrità delle fatture e altri documenti;
- Rischi minori in caso di sopravvenienze straordinarie come incendi, allagamento e furto;
- Decremento dei costi legati agli adempimenti in materia di *privacy* e trattamento dei dati;
- Minore possibilità di errori imputabili a *data-entry*;
- Riduzione dell'impatto ambientale derivante dal minor uso di carta;

- Accessibilità dei documenti da remota.

TABELLA 5.B.1 SCHEMA TABELLARE PER CALCOLARE IL RESIDUO DEL GETTITO IVA DI COMPETENZA 2019 NON SPIEGATO DALLA DINAMICA DEL CICLO ECONOMICO E DA ALTRI FATTORI ESOGENI ESPLICITAMENTE MENZIONATI NEL PROSPETTO

Id	Aggregati	gennaio-dicembre 2018 (*)	gennaio-dicembre 2019	Differenza assoluta	Variazione percentuale
a	IVA lorda t	108.120	111.106	2.987	2,8%
b	<i>di cui: competenza t-1</i>	4.944	5.539	595	12,0%
c	<i>competenza t</i>	103.176	105.567	2.392	2,3%
d	Compensazioni	17.513	17.356	-157	-0,9%
e	<i>di cui: competenza anni precedenti</i>	14.199	14.486	287	2,0%
f	<i>di cui: competenza t</i>	3.314	2.87	-444	-13,4%
g	<i>Rimborsi</i>	6.661	7.396	735	11,0%
l	IVA netta di competenza (c-f-g)	93.201	95.301	2.100	2,3%
j	<i>Stima ampliamento regime forfetari</i>		832	832	
k	IVA netta di competenza a parità di legislazione (l+j)	93.201	96.133	2.932	3,1%
l	<i>Evoluzione gettito dovuta al ciclo economico (hyp. Minima)(**)</i>	93.201	94.077	876	0,9%
m	<i>Evoluzione gettito dovuta al ciclo economico (hyp. Massima)(***)</i>	93.201	94.405	1.204	1,3%
n	Residuo non spiegato (Hyp massima=k-l)	0	2.057	2.057	
o	Residuo non spiegato (Hyp minima=k-m)	0	1.728	1.728	

*L'IVA lorda e le compensazioni dell'anno t sono state aggiornate a febbraio t+1.
 **Risorse interne ritardate di un trimestre.
 ***Utilizzando come indicatore l'indice del fatturato complessivo dei beni di consumo.

Fonte: MEF, 2020a.

L'impiego della fatturazione elettronica attraverso il sistema d'interscambio ha permesso allo Stato una riduzione considerevole dell'evasione con consenso e per fatture inesistenti. Infatti, la generalizzazione del meccanismo sia nei rapporti B2B che B2C ha comportato un effetto positivo sulla *compliance* stimabile approssimativamente tra 1,7 e 2,1 miliardi.

Alcuni economisti evidenziano come risultati maggiori potrebbero essere ottenuti se la fatturazione elettronica venisse utilizzata per colmare le lacune e le asimmetrie ad oggi ancora esistenti. In *primis* suggerisco l'obbligo della fatturazione elettronica per le società che usufruiscono del regime forfettario e inoltre sostituire il sistema vigente della trasmissione telematica degli scontrini con lo scontrino elettronico⁵². Il regime forfettario potrebbe giovare dei vantaggi della fatturazione elettronica in termini di comodità nella conservazione delle fatture e di accertamento della corretta procedura e d'altro canto il fisco gioverebbe delle maggiori informazioni ottenute dalla fattura elettronica.

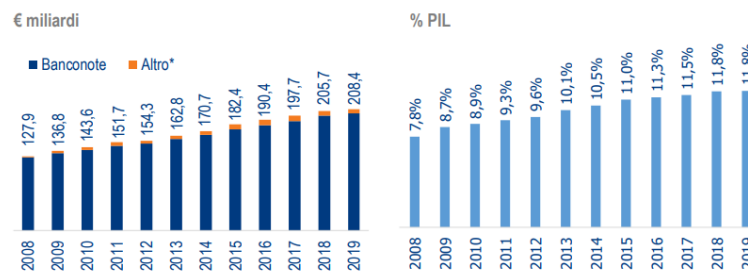
⁵² Cfr: Di Caro, & Manzo. (2021). *Conoscere l'evasione fiscale può contribuire a ridurla*. Argomenti, (17), 114-135.

2.4.3 Piano Italia Cashless Italia e Precompilata IVA.

Le misure più recenti previste dalle leggi di bilancio sono state attuate per diminuire l'impatto della evasione da mancata fatturazione "ovvero con consenso". Alla base di questa evasione sussiste la non esistenza del conflitto di interessi tra consumatore finale e venditore. Ed è proprio per questa ragione che l'azione di governo si è focalizzata sul creare questo contrasto attraverso il piano "Cashless Italia". Il programma previsto dalla Legge di Bilancio per il 2020 ha soprattutto lo scopo di incentivare l'utilizzo degli strumenti di pagamento in uno Stato in cui l'utilizzo del contante è ancora fortemente preferito dalla maggioranza della popolazione. L'utilizzo del contante è una forma di pagamento non tracciabile e scelta spesso da coloro che potrebbero porre in essere comportamenti evasivi.

Il programma si articola a sua volta nel *cashback* e la lotteria degli scontrini. Possono aderire a questa iniziativa i soggetti maggiorenni residenti in Italia, per usufruire del *cashback* è necessario attivare la procedura attraverso l'applicazione "IO" mentre per partecipare alla lotteria basterà generare il codice lotteria e presentarlo al momento del pagamento. Entrambi hanno la base il favorire gli strumenti elettronici, infatti, il *cashback* è utilizzabile solo attraverso pagamento con carte e tramite smartphone, invece, la lotteria produce maggiori probabilità di vittoria se il pagamento avviene con strumenti elettronici di pagamento.

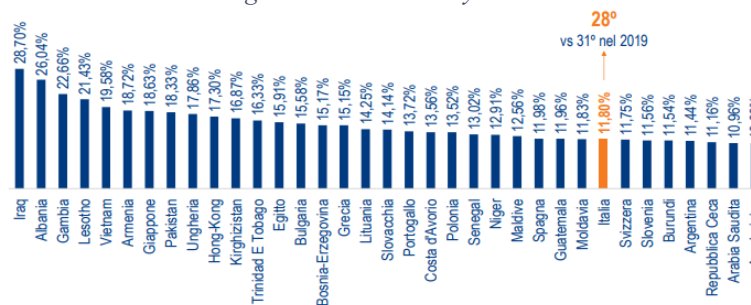
Figura 6 Contante Circolante in Italia



Fonte: The European House-Ambrosetti 2020

La circolazione di banconote e contante in Italia ha subito un assestamento nel biennio 2018-2019, in termini di crescita si è registrato un aumento del +1,3%, un buon risultato se paragonato

Figura 7 Cash Intensity Index 2020



Fonte: The European House-Ambrosetti 2020

al 4% del 2018. Un'analisi attenta in merito all'incidenza del contante circolante sul PIL (*cash*

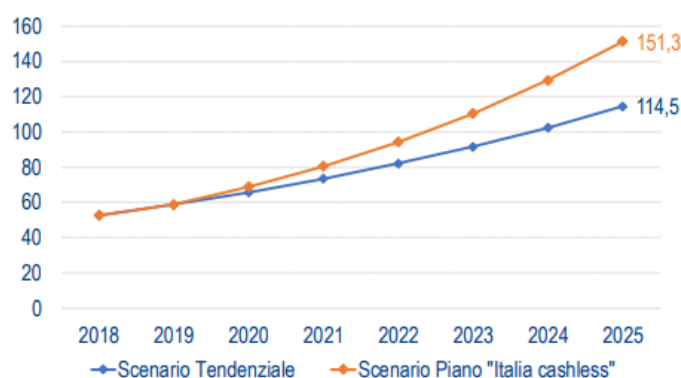
intensity) evidenzia una crescita costante nel decennio 2008-2018, e nel 2019 si attesta al 11,8%, risultato analogo al 2018.

Confrontando l'Italia con i *competitor* internazionali si acquisisce un quadro poco ottimistico per il nostro Paese. Infatti, in termini di *performance* con un *cash intensity* dell'11,8% l'Italia risulta essere tra le trenta economie al mondo con l'indice più alto. Quindi ben lontano dal 1,3% registrato invece in Svezia.

Con l'attuazione del piano "Italia *cashless*" lo Stato auspica ad una società in cui i cittadini preferiscano i mezzi elettronici di pagamento. Essendo la sua attuazione recente non è possibile vedere i benefici reali, tuttavia, The European House – Ambrosetti ha previsto dei possibili scenari analizzando i migliori Stati *cashless*.

Per fare ciò ha utilizzato una logica di "*counterfactual analysis*", in cui si confronta l'andamento tendenziale senza l'intervento con il *trend* risultante dallo *shock esogeno* o dall'azione di *policy*. Quindi, il confronto sarà tra lo scenario tendenziale – ottenuto attraverso il tasso annuo di crescita composto delle transizioni *pro capite* - e lo scenario Piano "Italia *cashless*" - dato dal tasso annuo di crescita composto (CAGR) delle transazioni *pro-capite* osservabile negli Stati che negli anni scorsi hanno adottato iniziative simili⁵³. Nell'analisi è inserito, in aggiunta, un fattore di controllo correlato all'evoluzione differenziale del PIL e calcolato partendo dall'indice di correlazione tra l'ammontare delle transazioni e lo sviluppo dello stesso PIL.

Figura 8 confronto nell'evoluzione delle transazioni pro-capite tra scenario tendenziale e quello di policy



Fonte: The European House-Ambrosetti 2020

È possibile attestare una significativa differenza tra le curve di scenario. Nel 2025 la curva della *policy* supererà la curva di scenario tendenziale per un ammontare di transazioni pro-capite, effettuate con carte, pari a 36,8.

⁵³ Nel *pool* rientrano Grecia per le iniziative sul credito di imposta per gli eserciti e sulla detraibilità delle spese, Portogallo per l'introduzione della lotteria degli scontrini e i sistemi di *cashback* e Polonia per le misure in materia di abbassamento della soglia di contante.

Figura 9 Effetti al 2025 dei due scenari sull'economia sommersa e VAT

	Scenario tendenziale	Scenario Piano «Italia cashless»	Differenziale
Recupero economia sommersa grazie all'aumento delle transazioni cashless (economia sommersa 2017 €211 miliardi)	9,6 miliardi di Euro	12,7 miliardi di Euro	3,1 miliardi di Euro
Volume di introiti per lo Stato*	3,4 miliardi di Euro	4,5 miliardi di Euro	1,1 miliardi di Euro
Recupero del VAT gap grazie all'aumento delle transazioni cashless (VAT gap 2017 €36 miliardi)	10,6 miliardi di Euro	14,0 miliardi di Euro	3,4 miliardi di Euro

(*) Sono stati calcolati considerando un'aliquota media del 35%

Fonte: The European House-Ambrosetti 2020

I benefici derivanti dal piano, suggerisce *The European House-Ambrosetti*, produrrà in termini di introiti un valore pari 1,1 miliardi di euro e un recupero del VAT gap di 3,4 miliardi. Nel caso in cui l'Italia si allineasse alla media europea di pagamenti con carta prevede la *Community Cashless Society* un recupero massimo di 29,5 miliardi di euro di gettito e una diminuzione del VAT gap fino a 12,5 miliardi di euro di ritorni IVA (The European House-Ambrosetti,2020)⁵⁴. La precompilata IVA è un documento riempito dall'Agenzia delle Entrate che permetterà sulla base dei dati a disposizione dalla Agenzia stessa di facilitare la compilazione della dichiarazione ai fini IVA dei contribuenti. I soggetti che possono beneficiare di questo documento riceveranno dall'Agenzia delle Entrate anche la bozza delle Lipe in cui riporteranno i saldi totali di iva a credito e iva a debito su base mensile o trimestrale; bozza dei registri obbligatori compilati in base alle fatture emesse e ricevute risultanti dal Sistema di interscambio; bozza della dichiarazione IVA annuale sulla base di questa si determina l'ammontare dovuto dal soggetto passivo d'IVA e, infine, bozza dei modelli F24 di versamento dell'eventuale saldo a debito o a credito.

Il meccanismo è volto a migliorare i rapporti tra contribuente e Autorità fiscale e di aumentare la base di dati a disposizione per l'Autorità stessa. L'aumento della *compliance* generato dal documento dovrebbe ridurre il rischio di evasione e elusione e rafforzare l'adempimento volontario dei soggetti passivi IVA. La semplificazione fiscale auspicata, tuttavia, non sarà così facile data la molteplicità di eccezioni e fattispecie particolari in materia d'imposta. Per far sì che ciò accada è necessario dotarsi di professionisti in grado di attestare la veridicità e la correttezza della dichiarazione precompilata IVA.

⁵⁴ Per approfondimento vedere: The European House- Ambrosetti. (2020). *Verso la Cashless Revolution: i progressi dell'Italia e cosa resta da fare*. <https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/Rapporto-Community-Cashless-Society-2020.pdf>

Capitolo III: La Polonia e la digitalizzazione delle imposte indirette come esempio di lungimiranza nella diminuzione del VAT gap.

3.1 Analisi del GAP IVA in Europa.

Il fenomeno del divario dell'IVA è una condizione che caratterizzata non solo l'Italia ma l'intera Unione Europea. La differenza tra le entrate previste nei vari Stati membri e quelle effettivamente riscosse in sede di dichiarazione è oggetto di forte interesse e di studi da parte della Commissione Europea. Il continuo monitoraggio dell'evoluzione del *GAP* viene sintetizzato dal 2013 attraverso dei report pubblicati annualmente. L'ultimo report pubblicato dalla Commissione Europea analizza lo sviluppo del *VAT GAP* nei 28 Paesi Membri nell'anno 2018 ed ha attestato una perdita di circa 140 miliardi di euro di entrate desumentati dall'imposta sul valore aggiunto. Questo vuoto di 140 miliardi nonostante continui ad essere alto è migliorato marginalmente negli ultimi anni, tuttavia, a causa dell'emergenza Coronavirus i dati per il 2020 subiranno un'inversione di tendenza. La perdita potenziale stimata nel 2020 è di 164 miliardi a causa degli effetti del SARS-COVID 19 sull'economica europea.

Il divario IVA continua a far perdere miliardi ogni anno ai 28 stati membri e le cause che alimentano questa perdita sono plurime, il discostamento del gettito IVA e il gettito IVA teorico può essere dovuto non solo dai casi di frode, evasione ed elusione fiscale ma anche da fallimenti, insolvenze finanziarie o errori di calcolo.

Prima di studiare l'evoluzione del *VAT GAP* è necessario conoscere lo sviluppo del Prodotto Interno lordo (d'ora in poi PIL), del consumo finale e *gross fixed capital formation* nei vari paesi membri.

Figura 4 Crescita Reale e Nominale nella EU-28 nel 2018

Member State	Real GDP Growth (%)	General Government Balance (%)	Change in Unemployment Rate (pp)	Nominal Growth (%)		
				GDP	Final Consumption	GFCF
Belgium	1.5	-0.8	-1.1	3.0	3.3	6.2
Bulgaria	3.1	2.0	-1.0	7.2	7.7	9.7
Czechia	2.8	0.9	-0.7	5.5	6.6	9.1
Denmark	2.4	0.7	-0.7	3.3	3.0	7.3
Germany	1.5	1.9	-0.4	3.1	2.9	6.3
Estonia	4.8	-0.6	-0.4	9.5	8.1	5.3
Ireland	8.2	0.1	-0.9	9.1	6.0	-18.7
Greece	1.9	1.0	-2.2	2.5	0.9	-12.0
Spain	2.4	-2.5	-1.9	3.5	3.4	7.7
France	1.8	-2.3	-0.4	2.8	2.2	4.6
Croatia	2.7	0.2	-2.7	4.5	4.5	4.7
Italy	0.8	-2.2	-0.6	1.7	2.0	3.8
Cyprus	4.1	-3.7	-2.7	5.5	5.0	-4.5
Latvia	4.3	-0.8	-1.3	8.4	7.3	18.0
Lithuania	3.6	0.6	-0.9	7.1	6.8	10.1
Luxembourg	3.1	3.1	0.1	5.7	6.1	-5.3
Hungary	5.1	-2.1	-0.5	9.9	7.6	24.4
Malta	7.3	1.9	-0.3	9.5	10.2	0.8
Netherlands	2.4	1.4	-1.1	4.9	4.6	6.3
Austria	2.4	0.2	-0.6	4.2	3.3	6.0
Poland	5.3	-0.2	-1.0	6.6	6.4	10.8
Portugal	2.6	-0.4	-1.9	4.3	3.9	9.0
Romania	4.4	-2.9	-0.7	11.0	13.2	3.9
Slovenia	4.1	0.7	-1.5	6.4	5.4	11.4
Slovakia	3.9	-1.0	-1.6	6.0	6.0	4.9
Finland	1.5	-0.9	-1.2	3.4	3.1	6.6
Sweden	2.0	0.8	-0.3	4.4	4.4	4.6
United Kingdom	1.3	-2.2	-0.3	3.5	3.8	1.6
EU-28 (EUR)	2.0	-0.7	-0.9	3.3	3.1	4.2

Fonte: Eurostat

Nel 2018 la crescita media del PIL Europeo in termini reali è pari al 2%, un valore in discesa considerando che l'economia Europea nel 2017 aveva attestato una crescita media del 2,5%. Nonostante, la diminuzione della crescita del PIL medio Europeo alcuni stati sono andati contro corrente, paesi come Irlanda e Polonia hanno manifestato una crescita reale del PIL pari, rispettivamente, al 8,2% e al 5,3%. Questa crescita positiva del PIL si è tradotta in un aumento della riscossione dell'IVA sia in Irlanda che in Polonia.

I tassi di crescita PIL inferiori alla media si sono registrati in Italia e in Regno Unito, il primo ha sottoperformato rispetto alla media in misura pari al -1,2%, arrivando a un tasso di crescita pari solo 0,8% mentre il secondo stato nonostante abbia sottoperformato si discosta dalla media solo per il -0,5%, ottenendo un tasso di crescita del PIL del 1,5%. Dai dati si evince come questa bassa crescita reale del PIL sia correlata ad un aumento del divario IVA, infatti, in termini

nominali i due stati con il divario maggiore sono proprio Italia (*VAT gap* 35,439 milioni) e il Regno Unito (*VAT gap* di 23,452 milioni).

In termini nominali il PIL è aumentato del 3,3% e i prezzi al consumo del 1,9%. Il consumo finale, il quale esprime il fulcro della base IVA, rappresenta il 68% del *VAT Total Tax Liability* nel 2018 ed è cresciuto del 3,1% in totale. Gli impieghi in investimenti fissi lordi (GFCF) che costituiscono il 14% del *VAT Total Tax Liability* (d'ora in poi *VTTL*) sono aumentati di 4,2 punti percentuali all'interno dell'Unione Europea. Il cambiamento degli investimenti fissi lordi non ha impattato nello stesso modo in tutti i paesi ma è stato caratterizzato da un'alta volatilità, ha variato dal -18,7 registrato in Irlanda al 24,4 per cento in Ungheria. La forte volatilità di questa variabile impatta sul divario IVA portandolo a essere oggetto di un processo di stima a ritroso ogni volta che nuove informazioni sulle cifre d'investimento effettive dei settori esenti IVA vengono rese disponibili.

Il contesto economico e politico del 2018 vede i bilanci pubblici e i mercati europei del lavoro relativamente solidi. In merito al bilancio delle amministrazioni pubbliche il valore medio europeo è pari a -0,7% e la metà degli stati membri ha osservato un *surplus* in termini nominali. Il tasso di disoccupazione è diminuito in media del -0,9 per cento, questo *trend* positivo si è manifestato nella maggior parte dei paesi membri dell'Unione Europea.

La crescita reale del PIL è negativamente correlata con il divario IVA mentre il tasso di disoccupazione e il consumo finale sono positivamente correlate. Nel primo caso all'aumentare del PIL diminuisce il divario mentre nel secondo caso al diminuire del tasso di disoccupazione o il consumo finale diminuisce il *gap*.

La letteratura economica individua altre variabili che influenzano positivamente o negativamente il divario IVA come l'utilizzo del denaro, l'attività di controllo e la spesa nell'implementazione dei sistemi informatici. Per quanto concerne i pagamenti con carte e app. di pagamento le evidenze empiriche sottolineano come i pagamenti *cashless* ostacolano l'evasione fiscale perché creano una traccia della transazione alla base e quindi sono negativamente correlati con l'evasione dell'IVA. Al contrario, i pagamenti in contanti essendo che non creano una traccia della operazione sottostante favoriscono l'accentuarsi del divario IVA relazionandosi in maniera positiva con la sua evasione ed è per questa ragione che la maggior parte dei paesi membri hanno adottato politiche nazionali volte a limitare i pagamenti in contanti. In merito agli strumenti di cui dispone l'amministrazione, ovvero, le attività di controllo e agli investimenti in IT le pubbliche amministrazioni dovrebbero far confluire la maggior parte delle risorse disponibili verso queste variabili in quanto permettono un rientro dell'IVA maggiore e dei forti benefici nel lungo termine.

Analizzando le variazioni nel regime IVA si può attestare una stabilità sia a livello macro Europeo sia a livello di singoli stati delle aliquote che interessano il *VTTL*.

Per quanto riguarda l'aspetto macro Europeo assume rilevanza la misura temporanea del *Mini One Stop Shop (Moss)*. Il *Moss* è stato posto in essere per semplificare gli adempimenti IVA di coloro che offrono servizi di tele comunicazione, tele radiodiffusione ed elettronici a favore dei consumatori finali europei. Gli esercenti di questa particolare tipologia di servizi assolvono gli obblighi d'imposta attraverso il Portale Telematico denominato "Mini sportello Unico" e l'obbligo di versamento dell'imposta è adempiuto nel paese di residenza del consumatore. L'aliquota prevista per questa particolare tipologia di servizi nel 2018 è stata mantenuta al 15 per cento e pertanto la regola per la stima del *VTTL* dei servizi elettronici non ha subito variazioni.

Riguardo ai cambiamenti in materia di regime IVA dei singoli Stati Membri, solo uno dei 28 paesi ha apportato modifiche significative nella strutturazione delle aliquote d'imposta. La Lettonia ha introdotto da gennaio 2018 un'aliquota super-ridotta del 5 per cento applicata a particolari tipologie di ortaggi e frutta. Altri stati hanno sperimentato forme di riclassificazione delle aliquote applicate su certi prodotti, come la Lituania che ha portato dal 21 per cento al 9 per cento il tasso applicato sui servizi alberghieri, ristoranti e catering. Inoltre, l'Ungheria ha abbassato l'aliquota dei servizi di telecomunicazioni per l'accesso ad Internet dal 18% al 5%. Nonostante queste variazioni l'aliquota media applicata in Europa rimane sostanzialmente invariata nel biennio 2017-2018 e pari al 12 per cento.

Il totale dell'effettiva entrata IVA è scomponibile in due componenti, questa scomposizione è utile per comprendere gli elementi sottostanti la sua evoluzione. L'entrata è ottenuta, infatti, dal prodotto tra *VTTL* e il tasso di *compliance*.

$$\text{Entrate effettive} = \text{VTTL} * \text{Tasso di Compliance}$$

Fonte: Poniatowski et al., 2020

Dove il tasso di *compliance* è dato dal 1 – divario IVA espresso in percentuale.

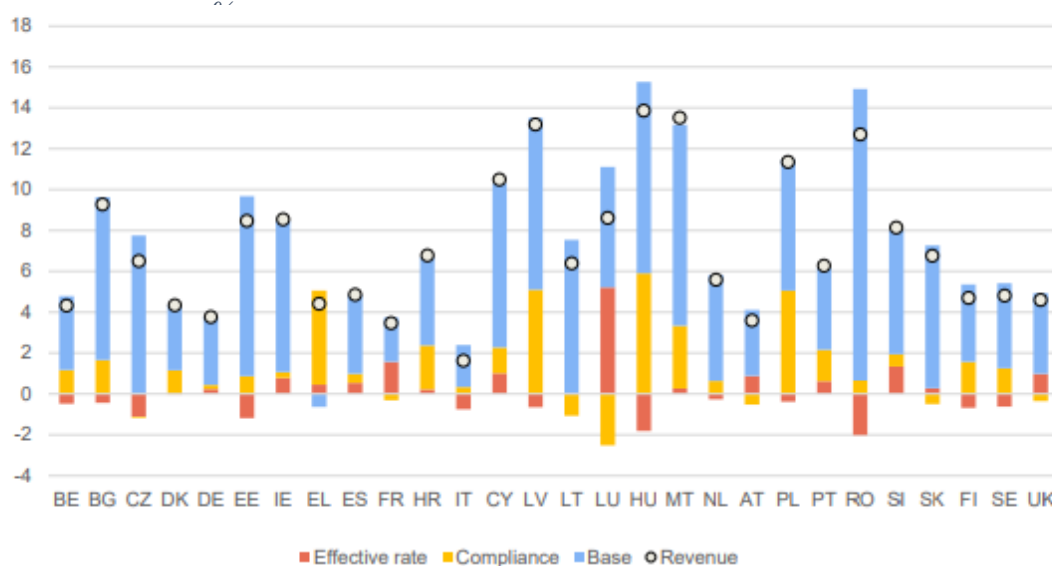
Il *VTTL* può essere ulteriormente scomposto nel prodotto tra base e tasso effettivo, questo ci porta a poter disaggregare ulteriormente le entrate effettive come:

$$\text{Entrate effettive} = \text{Base netta} * \text{tasso effettivo} * \text{Tasso di compliance}$$

Fonte: Poniatowski et al., 2020

Il tasso effettivo è dato dal rapporto tra il *VTTL* teorico e la base netta. A sua volta la base netta è la sommatoria dei consumi finali e degli investimenti fatti da famiglie, organizzazioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e dal governo. Quindi, il suo valore è dato dalla differenza tra la base Lorda, che comprende l'IVA, e le entrate IVA effettivamente riscosse.

Figura 5 Variazioni nelle componenti di gettito IVA, 2018 su 2017



Fonte: Poniatowski et al., 2020

Il grafico evidenzia come il gettito nominale dell'IVA può essere scomposto in tre componenti, ovvero, *tasso effettivo*, *tasso di compliance* e l'aliquota effettiva applicata alla *base*.

In merito alle variazioni del *tasso di compliance* il miglior risultato è stato raggiunto dall'Ungheria con una variazione in aumento del 5,9% seguono a pari merito e di poco discostanti la Polonia e la Lettonia con risultato del 5,1%. La media della variazione di *compliance* è del 0,5% e l'Italia con un risultato allo 0,3% è al di poco sotto la media, lo Stato che si discosta maggiormente dalla media è il Lussemburgo con una variazione del -3 per cento.

Per quanto concerne la variazione del *tasso effettivo* tra il 2017 e il 2018 il cambiamento più intenso si è avuto in Lussemburgo e pari al 5,2 percentuale, superiore alla media europea di 4,8 punti percentuali. Il *tasso effettivo* è rimasto invariato in Lituania mentre lo Stato con la più alta variazione negativa del *tasso effettivo* è la Romania con -2%.

Le variazioni subite dal gettito IVA nel 2018 sono state principalmente dovute dalla crescita della *base*. Lo Stato che ha manifestato la variazione di crescita di *base* in percentuale maggiore è la Romania, con il 14,3% seguita da Malta con il 9,8% e Ungheria con il 9,4%. Con una media

Europea del 3,3% di variazione l'Italia con il 2% si pone alla penultima posizione in termini di crescita della *base* e a chiudere il cerchio è la Grecia che nel 2018 ha attestato un valore negativo pari a -0,6 per cento.

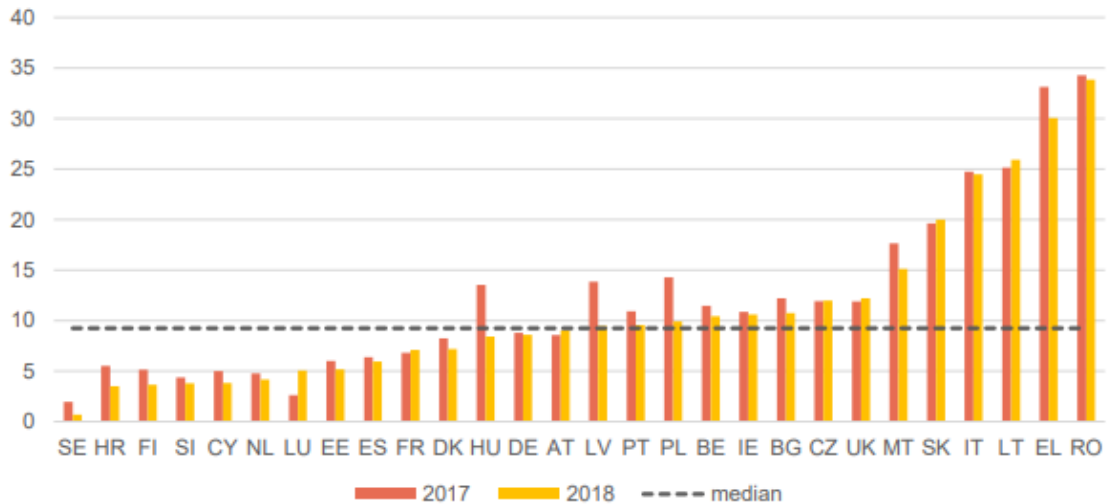
Ad un incremento nella *base* corrisponde una crescita totale delle entrate IVA in Europa di quasi il 78 per cento. Mentre l'effetto *compliance* che ha portato una crescita del 10% rappresenta solo lo 0,4 per cento del gettito IVA complessivo.

La maggioritaria parte dei Paesi Membri dell'UE ha ottenuto risultati positivi sia per la componente *base* imponibile sia per il *tasso di compliance*. Un confronto accurato permette di verificare come in cinque stati membri, ovvero, Malta, Ungheria, Romania, Malta e Polonia l'effetto complessivo generato dalla *base* e dalla *compliance* ha aumentato il gettito IVA del 10 per cento.

Il divario IVA è dato dalla differenza tra il *Vat Total Tax Liability* e l'importo effettivamente riscosso nel periodo considerato. Il *VTTL* viene calcolato usando un approccio *top-down* "lato consumo" derivato dal debito IVA previsto dalla contabilità nazionale osservata ovvero dalle tabelle di fornitura e utilizzo. Per questo motivo, il metodo usato per lo stima del divario IVA si basa sulla qualità e disponibilità dei dati di queste tabelle che divergono da paese a paese. Il debito IVA è stimato sulla spesa finale delle famiglie, del governo e delle organizzazioni senza scopo di lucro; sulle transazioni di consumo intermedie non deducibili effettuate da imprese esenti, infine, è stimato sulla base dell'IVA derivante da investimenti fissi lordi effettuati dei settori esentasse. Ai fini del calcolo è anche necessario tenere conto della normativa fiscale specifica di ogni stato membro, come esenzioni per le piccole imprese sotto la soglia IVA, spese aziendali non deducibile per cibo, bevande e alloggio.

Nel 2018 in termini nominali il *VTTL* e le entrate IVA ammontavano rispettivamente a 1,272 miliardi e 1,131 miliardi. Premettendo che i risultati del 2018 non sono perfettamente comparabili con i risultati riscontrati negli anni precedenti, in quanto i dati sono oggetto di revisione all'indietro ogniqualvolta nuovi dati sono resi disponibili dalla contabilità nazionale; è possibile attestare un aumento delle entrate IVA rispetto al 2017 del 4,2 per cento mentre il *VTTL* è aumentato del 3,6 per cento. Questo doppio effetto positivo ha generato una diminuzione del divario IVA sia in termini reali che nominali, quest'ultimo è stimato all'11 per cento quindi un calo drastico del *gap*.

Figura 6 Il Divario IVA come percentuale del VTTL nei 28 paesi membri

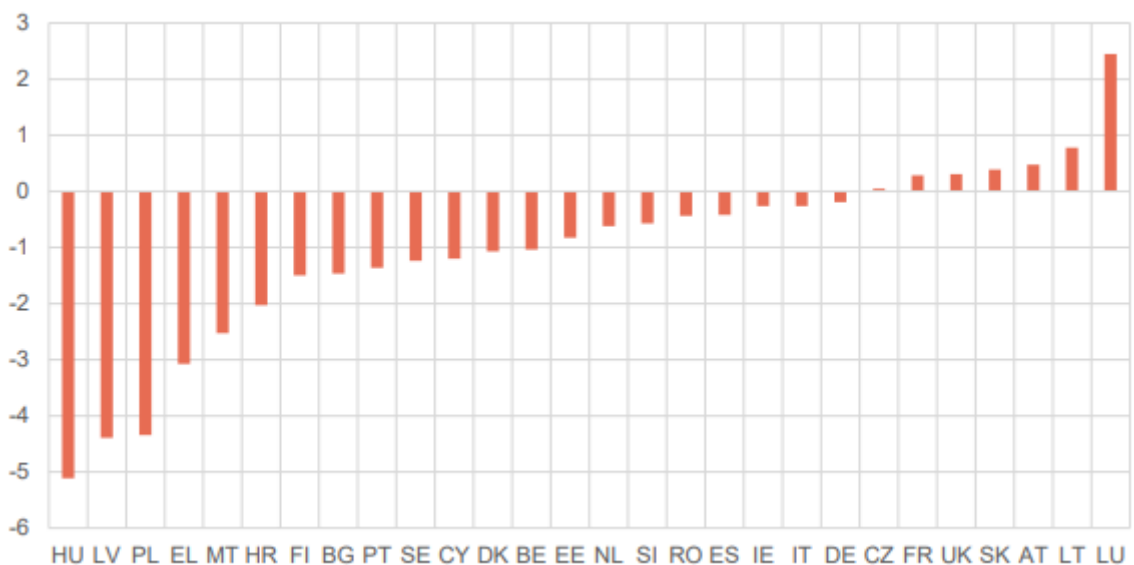


Fonte: Poniatowski et al., 2020

Dal confronto si evidenzia come i divari più piccoli sono stati osservati in Svezia con lo 0,7 per cento, in Croazia con il 3,5 per cento e la Finlandia con il 3,6% mentre i più significativi si sono manifestati in Romania con il 33,8 per cento, in Grecia con il 30,1 per cento e la Lituania con il 25,9 per cento. L'Italia si posiziona subito dopo la Lituania con un divario IVA che rappresenta quasi il 25% del VTTL. La mediana è pari a 9,2 per cento ed analizzando il grafico si evince come la metà degli Stati membri ha un divario IVA maggiore del 9,2%.

I *gap* significativi in termini nominali si sono manifestati in Italia con 35,4 miliardi, in Regno Unito con 23,5 miliardi e in Germania con 22,1.

Figura 7 Variazione in punti percentuali del divario IVA, 2018 su 2017



Fonte: Poniatowski et al., 2020

In base alla dimensione relativa del divario vediamo uno scenario pressoché stabile rimasto a quanto si era evidenziato nel grafico precedente. Tuttavia, alcuni Stati membri come Ungheria e Lettonia hanno osservato un rovesciamento della loro posizione iniziale migliorando rispettivamente di otto e sei posizioni. Complessivamente, il divario IVA nel biennio è diminuito in 21 stati membri su 28, le variazioni in diminuzione più significative si osservano in Ungheria con -5,1 pp, in Lettonia con -4,4 per cento e in Polonia con il -4,3%. Le variazioni in aumento maggiori si sono manifestate, invece, in Lussemburgo con +2,5%, Lituania con +0,8 per cento e Austria con +0,5 per cento.

3.2 Le azioni poste in essere in Polonia per diminuire il gap.

La Polonia è il terzo Stato Europeo che è riuscito nel 2018 a diminuire in maniera significativa il *VAT gap* nazionale (-5,1 per cento), tuttavia, la lotta al contrasto del divario IVA al fine di ridurre il suo impatto sulla crescita dello Stato risale al 2015. I dati forniti dalla commissione Europea e dagli esperti indipendenti confermano come l'autorità fiscale polacca attraverso le misure implementate è riuscita a combattere la frode fiscale. Gli sforzi sono stati frutto di innovazione e implementazione del settore informatico e finanziario, dotando l'amministrazione di strumenti innovativi basati sull'utilizzo di strumenti informatici e strumenti comparati.

Nell'anno in cui la Polonia entrò all'interno dell'Unione Europea era già munito di un sistema IVA ma era caratterizzato da complessità, illeggibilità e vulnerabile alle frodi fiscali, soprattutto nel settore dei combustibili che rappresentavano un fenomeno senza controllo. Nonostante, l'imposta sul valore aggiunto e sulle accise sia stata introdotta nel 1993 le leggi polacche in materia non sono state adeguate alla normativa fiscale europea. Negli anni la normativa polacca è stata modificata più volte al fine di avvicinarsi nel modo più fedele possibile ai meccanismi di funzionamento Europei ma con scarsi risultati. È stato a seguito del 1° maggio 2004, anno di ingresso per lo Stato all'interno della UE, che la Polonia è stata obbligata ad omologare pienamente la normativa nazionale con quella Europea attraverso l'*acquis communautaire*, ovvero, tutti i diritti e gli obblighi comunitari vincolanti per l'insieme dei paesi membri. Quindi, come tutti gli attuali 27 Stati membri, ha inserito all'interno della normativa nazionale l'insieme degli atti giuridici e le decisioni dei tribunali che formano il corpo del Diritto dell'Unione Europea. L'omologazione all'*acquis* è stata il motivo principale per cui la Polonia ha implementato i regolamenti esistenti in materia d'IVA. In *primis* ha attuato la direttiva del 2006 per l'identificazione del "soggetto passivo", ovvero, qualsiasi soggetto o impresa che nell'esercizio della propria attività effettui cessione di beni e prestazione di servizi verso persone o imprese a fronte di un corrispettivo. La concretizzazione del principio della normativa ha permesso di mantenere la neutralità dell'imposta anche nei confronti di coloro

che effettuano un acquisto in un paese diverso rispetto a quello a cui svolge la propria attività commerciale.

La legge polacca in materia d'IVA così come era stata tipizzata favoriva il fenomeno della frode fiscale, solo nel 2016 l'amministrazione polacca ha approvato un progetto di modifica della legislazione volta a ridurre e contrastare la pratica della frode IVA nei volumi di fatturato derivanti dal carburante. L'emendamento ha permesso di impedire l'aggiramento della funzione di sicurezza della licenza per il commercio internazionale di combustibili rilasciata dall'Ufficio di regolamentazione dell'energia, ha regolamentato il meccanismo delle licenze nel fatturato transnazionale di combustibili liquidi e inasprito la riscossione dell'IVA in merito al fatturato prodotto dai combustibili liquidi. Inoltre, le modifiche alla legge sull'IVA hanno portato a cambiare le leggi in materia di dichiarazione e di pagamento della imposta derivante dalle transazioni intra-UE sul commercio dei carburanti. Cambiamenti significativi si sono riscontrati nell'ambito del meccanismo di sospensione della riscossione delle accise. La procedura si articola con la definizione del soggetto passivo che può essere un deposito fiscale o un destinatario registrato. Successivamente, l'importo dell'IVA viene depositato sul conto della autorità doganale competente, infine, sorge l'obbligo per il soggetto passivo di pagare l'IVA sulla transazione entro cinque giorni dall'introduzione dei combustibili liquidi all'interno del territorio polacco. Sulla base dei prezzi all'ingrosso dei carburanti in Polonia forniti dal ministro competente delle finanze pubbliche si determina la base imponibile. Ogni entità, che effettua questa tipologia di transazioni, deve essere registrata ai fini IVA e disporre dello spazio di stoccaggio, altrimenti dovrà affidarlo ad una società esterna. Altre modifiche alla regolamentazione preesistente prevedeva un'estensione dei dati personali richiesti per l'identificazione dei dirigenti che richiedono una licenza per i carburanti, in aggiunta sono state previste modifiche alla formulazione delle licenze e introduzione dell'obbligo di aggiornamento dei dati. Un'ulteriore implementazione è prevista per i cataloghi dei locali che se non conformi potrebbero causare la revoca della licenza da parte dell'Ufficio Regolatori Energetici.

Possiamo individuare tre componenti principali dell'IVA: le entrate effettive, il *policy gap* ossia la differenza tra il gettito fiscale completamente esigibile dalla autorità fiscale e il gettito ipotetico che si otterrebbe dalla non presenza delle leggi sulle esenzioni fiscali, infine, il livello di *compliance* che definisce il grado di adempimento spontaneo dei contribuenti degli obblighi fiscali. Alla luce di quanto evidenziato, il Ministero delle Finanze ha implementato i seguenti strumenti volti ad aumentare le entrate effettive, la *compliance* e diminuire le frodi fiscali:

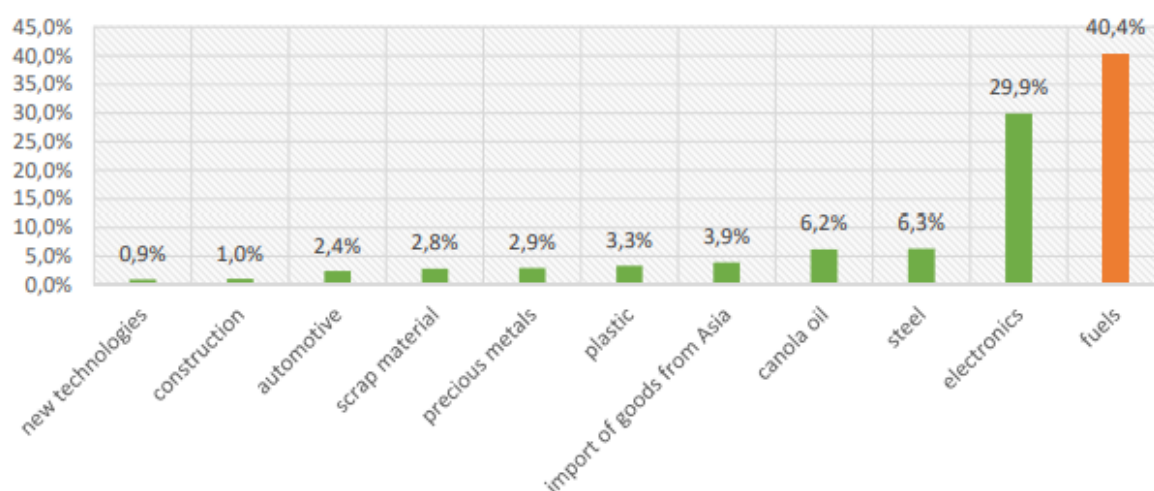
- 1) Introduzione di metodo di valutazione uniforme per accertare la diligenza dei contribuenti sia nelle transazioni domestiche che Europee;
- 2) Introduzione e implementazione del sistema dello *Standard Audit File for Tax* (d'ora in poi *SAFT*) che permette all'Autorità fiscale l'esecuzione rapida e tempestiva delle attività di *audit* e controllo;
- 3) Introduzione del meccanismo di *split payment*;
- 4) Emendare e modificare la legge sull'imposta su valore aggiunto, la legge sulle accise, la legge sull'energia (EL) e la legge sulle scorte di petrolio greggio prodotti petroliferi e gas naturale; attuazione del "pacchetto carburante". (Simińska-Domańska, 2019)⁵⁵

L'applicazione di questi strumenti legislativi ha portato un indebolimento dei comportamenti evasivi e l'impatto dell'evasione fiscale sul bilancio dello Stato polacco. L'attuazione dei meccanismi deterrenti si è tradotta in termini monetari con un rientro in bilancio pari a 2,5 miliardi di PLN all'anno. Questo considerevole rientro è stato reso possibile dalla forte intensificazione delle attività di ispezione e controllo da parte della Autorità fiscale. A titolo esemplificativo nel 2016 sono state effettuate 9855 ispezioni, 500 in più rispetto al 2015. Congiuntamente all'attività di controllo svolte nei confronti dei contribuenti, i controlli fiscali sono stati anche rivolti alle istituzioni finanziarie. Infatti, a queste istituzioni è stato richiesto di fornire informazioni oggetto di segreto bancario al fine di evidenziare i flussi sui conti bancari aziendali. Attraverso la conduzione di più di 1700 interrogatori e la redazione di 2760 richieste, i revisori dei conti e gli ispettori hanno evidenziato un'entità infrazionistica di 22,2 miliardi di PLN, che rappresenta orientativamente la metà del disavanzo di bilancio polacco.

Il sistema fiscale, a seguito di questi numerosi interventi volti a diminuire gli effetti delle frodi fiscali, si è fortificato ottenendo degli ottimi risultati in termini di ripresa del gettito in breve tempo in quanto è aumentata la *compliance* dei contribuenti a seguito della visibile possibilità di accertamento e controllo da parte della autorità fiscali. Di conseguenza, il numero di rettifiche volontarie nelle dichiarazioni dei redditi è aumentato del 184% che ha portato a 0,5 miliardi di PLN aggiuntivi sul bilancio dello Stato. Oltre il 90% dei risultati di audit sono presumibilmente ottenute su questioni relative all'IVA con un valore congiunto delle frodi fiscali superiore a 20 miliardi di zloty polacchi.

⁵⁵ Cft. Simińska-Domańska. (2019). Reducing the Vat Gap in Poland. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej*, 23(2), 39-44.

Figura 8 Distribuzioni delle frodi IVA in base alle industrie.



Fonte: Simińska-Domańska, 2019.

Le valutazioni post audit hanno evidenziato come nel 2019 il settore che presenta ancora un alto rischio di frode IVA è il settore dei carburanti, nonostante l'elevata legislazione di contrasto posta in essere negli anni. Dopo l'introduzione del meccanismo di inversione contabile sui dispositivi elettronici è diminuito l'impatto della irregolarità nonostante rimanga il secondo settore per numero di frodi, pari al 29,9%.

I dati del ministero delle Finanze suggeriscono come le modifiche legislative introdotte nel 2016 abbiano portato innumerevoli benefici. L'ammontare dei pagamenti prevenuti dal bilancio dello Stato riguardo l'IVA indebitamente rivendicata è aumentato considerevolmente del 512% e solo nel 2016 si è avuto un aumento di oltre 1 miliardo di PNL in bilancio. Prima delle attività legislative volta ad aumentare la capacità di controllo fiscale, le autorità fiscali hanno interrogato e impedito il pagamento di soli 120-230 milioni di PLN di dichiarazioni indebitamente rivendicate. Il report evidenzia come le modifiche legali introdotte hanno permesso all'autorità fiscale di aumentare considerevolmente l'efficienza dei meccanismi di *audit* e controllo.

Per raggiungere questi importanti risultati hanno motivato una modifica sostanziale del funzionamento e della composizione degli organi impiegati nel controllo fiscale. La prima variazione strutturale è stata l'incorporazione delle autorità doganali e gli organi di indagine fiscale sotto la *Nation Revenue Administration (NRA)*. Inoltre, altri importanti cambiamenti, tra i 157 atti legislativi oggetto di modifica, hanno riguardato:

1. L'utilizzo dei regolamenti sulle camere dell'amministrazione fiscale a sostituzione dei regolamenti sulle camere fiscali doganali;
2. Subentro di alcuni regolamenti sugli organi di controllo fiscale al posto dei regolamenti sugli uffici doganali e fiscali;

3. I regolamenti sugli uffici doganali che sono stati sostituiti con i regolamenti sugli uffici fiscali o doganali;
4. Abolizione di alcune norme riguardanti gli organi di controllo fiscale in merito alla loro organizzazione e procedure;
5. In merito alla normativa sui pagamenti sul conto bancario di un ufficio di riscossione la documentazione vigente è stata sostituita dalla regolamentazione in materia di pagamenti sul conto bancario della camera dell'amministrazione fiscale;
6. A seguito dell'accorpamento dell'organismo doganale gli atti vigenti sono stati cambiati con i regolamenti sui funzionari delle dogane e dei servizi fiscali. (Simińska-Domańska. 2019)⁵⁶

Altri significativi cambiamenti in merito alla struttura dell'Autorità fiscale si sono avute a seguito della legge sull'amministrazione fiscale nazionale dove è stata prevista l'abolizione dell'Ispettore generale per il controllo del tesoro, dei direttori delle camere doganali, dei direttori delle camere fiscali, dei direttori degli uffici di controllo della tesoreria e dei capi degli uffici doganali. La normativa aveva l'obiettivo di creare un organo integrato e specializzato della PA detta l'Amministrazione nazionale delle entrate (d'ora in poi ANR). La creazione di una struttura esecutiva, mirata allo svolgimento di compiti in materia di gettito fiscale, dazi doganali, crediti e diritti di bilanci non tassati e, infine, tutela di interessi fondamentali non solo per la tesoreria di Stato polacca ma anche per il territorio doganale dell'UE. Tra i molti compiti che l'ARN svolge vi è anche una funzione di supporto e assistenza verso i contribuenti e imprenditori nel momento in cui devono adempiere obblighi con oggetto dazi fiscali e doganali. Inoltre, l'ANR è impegnata in attività di analisi, previsione e ricerca relative ai fenomeni che si verificano a livello fiscale. L'articolo 2 comma 2 punto 10⁵⁷ della legge sull'amministrazione fiscale definisce delle linee guida per l'ANR per quanto riguarda l'analisi dei rischi. L'utilizzo del meccanismo d'analisi ha implementato l'efficienza dell'autorità fiscale al fine di ridurre il divario IVA. Da quando sono state introdotte le attività di analisi dei rischi hanno evidenziato fenomeni rischi per i sistemi doganali e fiscali prima ignoti o considerati con bassa capacità di impattare il fenomeno delle frodi IVA. In aggiunta, le attività di ricerche e analisi dell'ANR hanno evidenziato la necessità di attuare delle misure volte a prevenire il fenomeno della inadempienza dei contribuenti.

La Polonia ha effettuato un processo lungo di riforme strutturali e complesse richieste sia dalle necessità nazionali sia dalle necessità Europee attraverso l'implementazione di un piano

⁵⁶ Cft. Simińska-Domańska. (2019). *Reducing the Vat Gap in Poland*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, 23(2), 39-44.

⁵⁷ Legge del 16 novembre 2016 - *Regolamento di attuazione della legge sull'amministrazione fiscale nazionale*.

multiforme volto a rafforzare il sistema IVA nel 2015-2018 con l'obiettivo di raggiungere una variazione percentuale pari al 15% nei tre anni successivi al 2016. Considerando che nel 2016 l'ammontare di *VAT gap* era pari a 20,4% l'ambizione dietro raggiungere il 15% in tre anni era evidente ma la Polonia ha stravolto tutte le aspettative abbassando nel 2017 il divario IVA e portandolo al 14,3%, una variazione in diminuzione di quasi il 6% in un solo anno.

Tra le cause generatrici dei maggiori introiti IVA rientrano il miglioramento del clima economico della Polonia e i vari sforzi antifrode posti attuati dal 2015 dalle autorità legislative e fiscali. Il sistema IVA polacco è stato fortificato attraverso tre pilastri, ovvero, *legislazione moderna; un miglioramento dell'efficienza amministrativa e l'aumento dell'intesa reciproca tra autorità fiscale e le imprese.*

Le analisi effettuate dal Ministero della Finanze evidenziano come nel 2017 si è ottenuto un rientro di gettito in bilancio pari a 10,8 miliardi e si prevede nel 2018 un recupero ulteriore di 7,7 miliardi di PLN. Quindi nel biennio 2016-2018 un recupero finale di circa 25 miliardi.

La *legislazione moderna* ha riguardato sia l'implementazione della legislazione esistente, ampliando il loro campo di azione sia azioni legislative sistemiche moderne e innovative. Le azioni sui meccanismi legislativi già esistenti hanno riguardato il meccanismo del *reverse charge*, ovvero, l'inversione contabile attraverso il quale si sposta l'obbligo di versamento dell'imposta dal venditore all'acquirente con l'obiettivo di spostare l'obbligo verso la parte maggiormente *compliant*. Il meccanismo permette di spostare l'attenzione di una possibile attività carosello su quel bene ma, nonostante ciò, motiva i soggetti evasori ad elaborare nuove forme di comportamenti evasivi volti al commercio di beni e servizi nel mercato della economia sommersa. Quindi, è evidente che i benefici dell'inversione contabile sono caratterizzati da un'efficacia breve e limitatezza. Il Ministero delle Finanze polacco, nonostante questo, ha ampliato il catalogo di beni e servizi da assoggettare al meccanismo di *reverse charge* per far fronte ai segnali del mercato e alle esigenze di controllo fiscale. L'estensione ha riguardato una pluralità di beni e servizi come i rottami e lo scambio delle autorizzazioni per le emissioni di effetto serra nel 2011 e la telefonia.

A seguito dell'introduzione nel 2015 dell'inversione contabile sui dispositivi elettronici l'irregolarità nel settore è diminuita. D'altro canto, le organizzazioni criminali hanno spostato la loro attenzione verso altri prodotti elettronici che sono stati esclusi dalla regolamentazione, ovvero, dischi rigidi (HDD), unità a stato solido (SSD) e processori. Un rapporto della ZIPSEE che è stato presentato all'autorità economica evidenzia come per i prodotti esclusi dalla regolamentazione si prevede, a causa delle frodi IVA, ammanchi in bilancio di quasi 400 milioni di PNL ogni anno (ZIPSEE Digital Poland, 2018). Data l'entità e la portata del fenomeno nel settore dell'elettronica nel 2017, la Polonia ha esteso l'inversione contabile ai

trasformatori, ai beni in metalli preziosi e ad alcuni servizi di costruzione. Il meccanismo è riuscito solo parzialmente a recuperare il gettito IVA nel settore elettronico, i rappresentanti nel settore hanno richiesto che al *reverse charge* venga affiancato ad altri strumenti con un meccanismo innovativo di split payment.

Un secondo strumento ben radicato a livello europeo per fronteggiare la frode fiscale è la responsabilità solidale per l'IVA. Il sistema definito dall'articolo 205 della direttiva IVA sposta l'obbligo di adempimento alla liquidazione d'imposta all'imprenditore nel momento in cui l'appaltatore non l'ha pagata in quanto coinvolto in un carosello IVA. Data la peculiarità del sistema la sua applicazione non è incondizionata ma è circoscritta ai settori fortemente esposti a frodi IVA, rientrano in queste categorie le vendite di carburante, toner per stampanti e fotocamere digitali, dischi rigidi.

La legislazione polacca negli anni è stata principalmente improntata verso una politica di inasprimento delle sanzioni relative agli interessi di pena, sanzioni IVA e confisca estera. Qualora l'IVA non venisse corrisposta correttamente o non pagata matura su di essa un tasso di interesse di quasi l'otto per cento l'anno. La modifica della legislazione polacca ha riguardato nel 2016 l'introduzione di due modificatori d'interessi in base al momento in cui il contribuente effettua la correzione della dichiarazione. Se la modifica avviene in maniera spontanea dal contribuente e entro sei mesi dalla presentazione e effettuano il pagamento entro 7 giorni, l'interesse corrisposto sarà inferiore del 50 per cento. Per i ritardi superiori è previsto un tasso di interesse maggiorato del 150% rispetto all'aliquota base prevista per i ritardi sul pagamento dell'IVA e dell'accisa. La sanzione speciale per violazioni d'IVA, reintrodotta nel 2017, è un incoraggiamento ulteriore alle correzioni spontanee delle dichiarazioni IVA. Nel caso in cui l'imposta dichiarata dal contribuente è ridotta o sovrastimata, l'autorità fiscale può multare il soggetto passivo con una penale del 30% del pagamento insufficiente. Se si attesta all'interno della dichiarazione ridotta o sovrastimata la presenza di fattura "false" emesse da una cartiera, allora la sanzione dovuta sarà pari al 100% dell'imposta non pagata.

Alla base delle dichiarazioni sovrastimate o ridotta vi era una inconsapevolezza dei contribuenti in quanto non consci del fatto che "scartoffie" e falsificazioni delle "fatture" implicavano la partecipazione indiretta a un gruppo criminoso che attraverso l'attuazione di questi meccanismi genera perdite di gettito di centinaia di milioni di PNL ogni anno. Nel biennio 2014-2016, sono state emesse sentenze nei confronti di 253 persone, molte delle quali riguardavano contribuenti verso cui era stato corrisposto un indebito ed elevato rimborso d'IVA. Dei 253 contribuenti, solo 31 sono stati condannati alla reclusione senza sospensione condizionale.

Tra le sanzioni per i reati in materia IVA assume rilevanza la confisca estesa, introdotta nel 2017, volta a proteggere i beni desumentati dalle frodi IVA. Il funzionamento della confisca è

semplice in quanto il contribuente colpevole di frode IVA, la cui pena è superiore ai 5 anni di reclusione, deve dimostrare la liceità dei beni acquistati nei cinque anni antecedenti. La confisca si applica anche ai beni ceduti a terzi a titolo gratuito o ad un importo irrisorio rispetto al reale valore di mercato. Dopo solo otto mesi dall'introduzione del provvedimento, l'amministrazione pubblica si è assicurata 400 milioni di PLN di beni.

Le *azioni legislative* nuove e innovative hanno riguardato il diminuire le attività illegali sui settori maggiormente inclini alle frodi IVA, alla digitalizzazione della pubblica amministrazione attraverso la creazione del *database* “*Standard Audit File for Tax*” (d'ora in poi JPK) e una applicazione originale del meccanismo dello *split payment*.

Per diminuire l'impatto dei caroselli IVA l'azione di governo si è principalmente focalizzata nei settori ad alto rischio di frode carosello come l'acciaio, i metalli, l'elettronica e i combustibili. Attraverso il pacchetto carburante sono state inserite limitazioni al diritto di vendere il carburante in Polonia e unito al pacchetto di trasporto hanno consentito all'amministrazione fiscale di monitorare in tempo reale il carburante transitante nel territorio dello Stato. I sistemi utilizzati includono la geolocalizzazione e il SENT, ovvero, il sistema di monitoraggio delle merci su strada. Inoltre, il meccanismo di monitoraggio in tempo reale è stato affiancato ad un inasprimento delle ispezioni. L'attuazione legislativa congiunta dei pacchetti carburante e trasporto ha risollevato il mercato legale del carburante e ha permesso il rientro di 2,5 miliardi di PNL pagata dai soggetti possessori di licenza di commercio del carburante.

La necessità di portare la trasformazione digitale anche nelle pubbliche amministrazioni con l'obiettivo non solo di innovarla ma anche di rispondere in maniera tempestiva a possibili fenomeni evasivi è stata raggiunta attraverso il sistema dello *Standard Audit File for Tax*. Prima della sua introduzione le dichiarazioni IVA venivano presentate mensilmente in formato cartaceo, il quale rendeva difficoltosa un'analisi tecnica approfondita. Nel 2016 è stato introdotto l'obbligo aggiuntivo di dichiarazione dei registri IVA in formato JPK. Quindi, veniva richiesto ai contribuenti di dichiarare mensilmente il numero totale delle transazioni intervenute nell'arco temporale considerato non in formato cartaceo ma bensì elettronico, fatta eccezione per determinate tipologie d'impresе. I dati oggetto di elaborazione provenivano dai sistemi finanziari e contabili del contribuente. Il tipo di file e le modalità omogenee delle dichiarazioni del meccanismo JPK hanno permesso alla autorità fiscale di ottenere dati facilmente analizzabili e confrontabili, individuando immediatamente la correttezza delle dichiarazioni e i rimborsi verso i contribuenti che hanno pagato un'imposta eccedente più del dovuto. I JPK sono stati inseriti attraverso varie fasi, prima l'obbligatorietà era prevista solo per le “grandi imprese” solo nel 2018 sono stati ampliati alla totalità degli imprenditori. Per assistere gli imprenditori

verso la transizione dalle dichiarazioni IVA cartacee al digitale l'amministrazione ha lanciato una app apposita per permettere all'impresa di comunicare i dati alla autorità fiscale e ha previsto un ciclo di incontri volto alla formazione degli imprenditori verso il sistema JPK. Qualora la dichiarazione fosse inesatta i funzionari avvisano il contribuente, il quale può correggerla senza incorrere in sanzioni. L'obiettivo finale auspicato dalla amministrazione polacca è il rimpiazzamento completo della dichiarazione IVA cartacee con le dichiarazioni attraverso il JPK.

Infine, l'innovazione legislativa polacca si è manifestata nel meccanismo dello *split payment*, ovvero, nella sua forma più comune, è il sistema che caratterizza i rapporti tra imprese e PA in cui la amministrazione versa l'imposta per conto dell'impresa e in cambio la PA paga un importo esentato d'IVA. Lo *split payment* è entrato in vigore il 1° luglio del 2018 e attribuisce nei rapporti tra imprese la facoltà di scelta per il soggetto passivo di pagare la cessione di beni o la prestazione di servizi attraverso il metodo tradizionale o il pagamento frazionato. Quindi, decidere se al momento del perfezionamento dell'acquisto l'emittente percepisce dall'acquirente l'importo senza IVA o maggiorato IVA. Nel caso in cui l'acquirente scelga di avvalersi del pagamento frazionato sarà lui a regolare i rapporti con l'autorità fiscale. Trasferendosi l'obbligo di versamento, il soggetto passivo si tutela dalla disonestà del venditore e si svincola dalla responsabilità solidale per i debiti fiscali del contraente e dalle sanzioni previste in materia d'IVA e sui ritardi imputabili alla transazione. Lo *split payment* così come elaborato in Polonia avvantaggia sia l'acquirente che il venditore, per quest'ultimi i tempi di rimborso IVA derivanti da operazioni perfezionate con pagamento frazionato diminuiscono e passano da sessanta a venticinque giorni.

L'*aumento dell'intesa reciproca tra autorità fiscale e imprese* è stato un fattore determinante degli incredibili risultati raggiunti in Polonia per quanto riguarda la diminuzione del divario IVA. L'azione legislativa si è focalizzata su due aspetti riformare e digitalizzare. La riforma ha riguardato l'amministrazione fiscale e l'obiettivo perseguito è quello di costruire un sistema moderno ed efficace per facilitare lo sviluppo sostenibile. In *primis* le modifiche hanno riguardato la creazione di un unico organo che accorpa il servizio doganale e fiscale, ossia, l'introduzione della *National Revenue Administration* (KAS). Le priorità dell'istituzione vertono sul diminuire l'onere delle verifiche fiscali per la PA attraverso sforzi coordinati e condivisi di conoscenza. Le lacune del sistema fiscale si sono appianate a meno di un anno dall'introduzione del KAS, infatti, i controlli effettuati erano pochi ma più mirati ed efficaci. La cooperazione congiunta tra KAS e polizia ha smascherato e portato all'arresto numerose organizzazioni immischiata nel meccanismo delle frodi carosello IVA.

Dal primo gennaio è entrato in vigore un ampio pacchetto volte a ridurre le perdite IVA ed aumentare lo scambio di informazioni tra amministrazioni e contribuenti. Le misure hanno permesso il miglioramento e la velocizzazione dei dati trasmessi dai soggetti passivi alle pubbliche amministrazioni, permettendo ai secondi di accelerare l'analisi, il rimborso dell'IVA verso i soggetti passivi che l'avevano pagata in eccesso e l'individuazione di eventuali irregolarità.

Sono state ridimensionate le tipologie di imprese ammesse alle dichiarazioni trimestrali d'IVA, limitandole solo alla categoria di "piccoli contribuenti" che hanno un totale ricavi inferiori a 1,2 milioni e per le nuove imprese. A quest'ultime decorso un anno dalla registrazione nei registri d'IVA diventa obbligatoria la dichiarazione mensile.

I rimborsi per l'eccesso d'IVA a monte sono stati accelerati i tempi ed è stato limitato l'accesso al rimborso ai soli contribuenti che saldano le fatture in una banca polacca e che abbiamo non superato l'eccedenza fiscale dichiarata nell'anno precedente. Quindi, un'impresa di nuova costituzione non può accedere ai rimborsi accelerati se la sua iscrizione nel registro IVA è pari a un anno.

Le entità commerciali che effettuano operazioni Intra-UE con oggetto beni particolarmente sensibili al fenomeno delle frodi IVA devono presentare dichiarazioni online dall'inizio del 2017. Nel 2018, dati i buoni risultati ottenuti dalle dichiarazioni online, l'obbligo è stato esteso a tutte le categorie di imprenditori.

Il ridimensionamento dell'accesso alle dichiarazioni trimestrali e ai rimborsi per eccesso uniti alle dichiarazioni online per le transazioni effettuate tra paesi della UE hanno fatto risparmiare al bilancio statale ben 1,4 miliardi di PNL solo nella prima metà del 2017. (NIK, 2018)⁵⁸

L'amministrazione polacca consapevole dell'impatto delle frodi carousel sul bilancio dello Stato ha focalizzato la sua azione legislativa alla digitalizzazione e implementazione dei sistemi di analisi di *big data* e sul rendere noto ai contribuenti che essere trascinati in una frode carousel IVA pure se inconsci genera sanzioni.

Le azioni di digitalizzazione sono state principalmente rivolte al KAS con l'obiettivo di efficientare l'istituzione. L'analisi avanzata attraverso i big data ha permesso di individuare e monitorare possibili legami tra imprese e fatturato fittizio. La digitalizzazione degli obblighi di rendicontazione l'automazione dei processi analitici ha permesso di avere rapporti standardizzati e un'analisi facile e comparabile. A seguito di queste riforme il numero di contribuenti che non depositano il JPK è in calo sistematico. Le fatture false vengono rilevate attraverso il JPK *analyzer* un software specifico che ha impedito la perdita di centinaia di

⁵⁸ Vedere: NIK (2018), *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT, Informacja o wynikach kontroli*.

milioni di PNL per le casse statali solo nel 2017. L'analisi dei big data si è dimostrata un alleato importante per contrastare le frodi IVA con oggetto fatture false. Dall'introduzione del JPK *analyzer* diminuiscono ogni mese in maniera significativa il numero di fatture false rilevate implicando un decremento delle probabilità di frode sul territorio polacco.

Dal primo gennaio 2020 la Polonia ha introdotto un ulteriore obbligo di rendicontazione finalizzato all'ottenimento di maggiori informazioni in merito ai soggetti passivi e alle loro attività commerciali. Lo strumento sono i registratori di cassa fiscali online e questi dispositivi sono caratterizzato da un sistema centralizzato che comunica immediatamente con il *Central Cash Repository*.

3.3 Confronto dei metodi e delle strategie tra Polonia e Italia.

Per comprendere le differenze nelle strategie sviluppate per colmare il divario IVA è necessario confrontare l'evoluzione del *VAT gap* nei singoli Stati.

Figura 9 le entrate IVA, le composizioni del VTTL e GAP in Italia dal 2014 al 2018

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
VTTL	137,817	139,703	140,400	142,939	144,772	146,855
o/w liability on household final consumption	97,232	99,621	99,890	100,918	102,246	
o/w liability on government and NPISH final consumption	2,054	2,207	2,269	2,281	2,308	
o/w liability on intermediate consumption	21,543	21,350	21,086	22,350	22,440	
o/w liability on GFCF	13,305	13,318	13,883	14,005	14,366	
o/w net adjustments	3,682	3,208	3,272	3,385	3,412	
VAT Revenue	96,567	100,345	102,086	107,576	109,333	111,793
VAT GAP	41,250	39,358	38,314	35,363	35,439	
VAT GAP as a percent of VTTL	29.9%	28.2%	27.3%	24.7%	24.5%	23.9%
VAT GAP change since 2014					-5.5 pp	

Fonte: Poniatowski et al., 2020

Nel periodo 2014-2018 l'Italia ha manifestato un *trend* in discesa diminuendo il *VAT gap* di -5,5 punti percentuali. Si prospetta una diminuzione del *gap* dello 0,6% nonostante la situazione d'emergenza generata dal corona virus.

Figura 10 le entrate IVA, le composizioni del VTTL e GAP in Polonia dal 2014 al 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
VTTL	162,348	167,037	168,993	180,386	191,180	201,610
o/w liability on household final consumption	112,465	115,495	119,692	127,010	132,706	
o/w liability on government and NPISH final consumption	7,103	7,356	7,605	8,007	8,626	
o/w liability on intermediate consumption	22,939	24,786	25,508	27,079	27,866	
o/w liability on GFCF	16,875	17,038	13,695	15,757	19,397	
o/w net adjustments	2,967	2,361	2,493	2,534	2,585	
VAT Revenue	122,671	125,836	134,554	154,656	172,210	182,147
VAT GAP	39,678	41,201	34,439	25,730	18,970	
VAT GAP as a percent of VTTL	24.4%	24.7%	20.4%	14.3%	9.9%	9.7%
VAT GAP change since 2014					-14.5 pp	

Fonte: Poniowski et al., 2020

La Polonia, d'altra parte, ha anche essa manifestato un trend in discesa ma i suoi risultati sono stati nettamente migliori rispetto all'Italia, i punti percentuali della Polonia pari a -14,5 e sono superiori all'Italia di 9 punti percentuali. In merito alle prospettive di crescita del divario IVA come percentuale del *VTTL*, per la Polonia si stima una diminuzione dello 0,2% mentre in Italia una diminuzione del 0,6% dal 2018 al 2019.

Sia l'Italia che la Polonia hanno adottato il meccanismo dello *split payment* come strategia volta a diminuire le frodi IVA e spostare l'onere verso la parte maggiormente *compliant*. Le transazioni interessate dal meccanismo sono quelle effettuate da contribuenti e che presentano un importo maggiore di 15 000 PLN e l'ambito applicativo è relativo a delle tipologie di beni espressamente previste dalla legge. Mentre in Italia lo *split payment* è applicabile solo ai rapporti tra PA e imprese. Il meccanismo di scissione dei pagamenti è il medesimo per entrambi

gli Stati. Una nota di merito bisogna farla alla Polonia in quanto l'approccio applicativo implementato è innovativo rispetto a quello definito dagli altri paesi Europei.

Andando ad analizzare le strategie implementate in merito alla digitalizzazione Sistemi IVA è doveroso fare un confronto tra il sistema interscambio implementato italiano e il JPK_VAT polacco. L'Italia è stata pioniera nella adozione della fatturazione elettronica obbligatoria generalizzata e la Polonia ha deciso, seguendo l'esempio italiano, di implementare un nuovo sistema di fattura elettronica centralizzato simile al sistema di interscambio entro il 2022. Dal 2019 vige nello Stato italiano obbligo generalizzato di fatturazione sulle operazioni B2B e nei rapporti B2C qualora l'impresa sia consolidata in Italia. In Polonia il sistema JPK così come implementato prevede già la presenza della fatturazione elettronica ma l'obiettivo del nuovo sistema è il maggiore coinvolgimento della amministrazione fiscale durante il processo di emissione, passando al regime di liquidazione, come già accade in Italia dove la liquidazione IVA è effettuata tramite il canale "Fatture e Corrispettivi" attraverso cui si accede al sito dell'Agenzia delle Entrate e il file della dichiarazione viene inviato nel sistema di interscambio. I vantaggi indubbi della fatturazione elettronica è per l'autorità fiscale la possibilità di conoscere i dati nell'immediato, facendo un'analisi in tempo reale degli scambi e permettendo un efficientamento del sistema fiscale. L'adozione del sistema di fattura elettronica permette di scaricare fatture da un archivio centralizzato permettendo di avvantaggiare anche gli acquirenti. Il ministro polacco ha riconosciuto i buoni risultati raggiunti dall'Italia nell'imporre il sistema della fatturazione elettronica e nella implementazione di controllo costanti sulle transazioni in Europa, chiedendo una deroga alla direttiva IVA alla commissione Europea. Il processo burocratico della Polonia di implementare si pensa che sarà simile a quello Italiano in quanto i controlli continui sulle transazioni permettono di diminuire il divario IVA. La Polonia sarà il prossimo Stato a seguire l'esempio dell'Italia ma sicuramente non l'ultimo.

Le altre strategie implementate possono essere considerate specifiche per ogni Stato e differiscono per una serie di motivi come per priorità politiche, sociali o economiche. In Polonia si è preferito focalizzarsi sull'aumento dei controlli e sul limitare il raggio d'azione dei caroselli nei settori più inclini alle frodi IVA mentre in Italia si è preferito un approccio non solo basato sui controlli e sui massimali sul contante ma anche attraverso la creazione di un conflitto di interesse per favorire la transizione verso i pagamenti elettronici.

Conclusioni.

L'evasione fiscale e soprattutto l'evasione dell'IVA rappresentano uno scoglio importante da superare per la fiscalità italiana. Indubbiamente debellarla è quasi impossibile ma, al contrario, è possibile contrastarla ed attenuarne gli effetti soprattutto attraverso una soluzione unica e coesa tra gli Stati membri, costituendo il divario IVA un problema comune.

In *primis* la normativa Europea in materia IVA così come strutturata non permette una perfetta correttezza delle transazioni determinata dall'assenza di una aliquota unica europea che permetta l'omogeneità negli scambi dei beni e servizi intra-UE. Il regime IVA così strutturato "viene qualificato come transitorio in quanto, sebbene abbia raggiunto uno dei principali obiettivi perseguiti con l'introduzione dell'IVA (i.e l'eliminazione delle frontiere comunitarie con decorrenza del 1° Gennaio 1993), necessita di ulteriori interventi utili ad eliminare le persistenti differenze fra le aliquote vigenti nei diversi paesi comunitari, nonché per attuare l'ipotizzato principio di tassazione nel Paese di origine" (Milillo et al, 2019)⁵⁹. Quindi, sarà necessario apportare le modifiche legislative necessarie al fine di contrastare le frodi IVA, nello specifico le frodi carosello che sono principalmente alimentate da queste imperfezioni normative.

L'Italia, nonostante abbia il divario IVA più alto in termini nominali, è stata la prima ad implementare un sistema di fatturazione elettronica integrato ed efficace che ha portato comunque dei buoni risultati. Molti Stati, infatti, stanno seguendo il metodo italiano e stanno implementando strumenti simili al sistema di interscambio vigente attualmente sul territorio. Primo fra tutti è stato la Polonia, il primo ministro ha annunciato di implementare un sistema di fatturazione elettronica simile all'Italia.

La Polonia, d'altro canto, è stato un esempio di lungimiranza nella diminuzione del divario IVA. Tra le varie strategie implementate sarebbe applicabile al contesto italiano una tipologia di *split payment* simile a quello polacco, ovvero, di non limitarla solo alle operazioni tra imprese private e pubblica amministrazione ma anche nei rapporti tra imprese nelle transazioni dove vi è una maggiore probabilità di frode IVA. Dopo le dovute autorizzazioni europee necessarie all'attuazione si auspica che l'Italia ottenga dalla sua applicazione i vantaggi che ha portato alla Polonia, ovviamente, lo *split payment B2B* deve essere conformato al contesto economico e sociale italiano.

Il piano *cashless* Italia così strutturato rappresenta una buona base di partenza per la modernizzazione dello Stato italiano e per diminuire i fenomeni evasivi. Bisogna evitare però di sprecare risorse e di incanalare questa iniziativa verso quei settori in cui il contante è ancora

⁵⁹ Milillo. & Loiero. (2019). *Finanza pubblica, politica e istituzioni*. Pearson Editore.

fortemente dominante rispetto ad altri in cui i pagamenti elettronici sono diffusi e non si registrano fenomeni di omessa dichiarazione (Padula,2021). Quindi, una soluzione potrebbe essere quella di spostare l'iniziativa sugli incentivi mirati a settori evasivi strategici invece di distribuire incentivi a pioggia.

Avendo la Polonia un *cash intensity index*, ovvero un rapporto contante sul PIL nazionale maggiore dell'Italia, pari circa al 13,52 per cento contro il 11,80% (The European House-Ambrosetti, 2020)⁶⁰, potrebbe essere attuato anche in Polonia un piano volto al favorire pagamenti elettronici a scapito del contante. Il piano polacco potrebbe avere una formulazione simile a quello elaborato dall'Italia con il piano *Cashless* Italia, e questo strumento potrebbe accostato alle leggi sul limite all'uso dei contanti già in vigore nello Stato polacco.

⁶⁰ The European House- Ambrosetti. (2020). *Verso la Cashless Revolution: i progressi dell'Italia e cosa resta da fare*. <https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/Rapporto-Community-Cashless-Society-2020.pdf>

BIBLIOGRAFIA

- AGID (2020), *Fatturazione elettronica: oltre due miliardi le fatture emesse in un anno*. <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/04/24/fatturazione-elettronica-oltre-due-miliardi-fatture-emesse-anno>
- AGNIESZKA SZCZYPIŃSKA (2019), "[*What drives the VAT gap in the European Union?*](#)," [*Collegium of Economic Analysis Annals*](#), Warsaw School of Economics, Collegium of Economic Analysis, issue 55, pages 69-82.
- ANDREONI, FEINSTEIN, & ERARD (1998), *Tax Compliance*. Journal of Economic Literature.
- ARROW, K.J (1970), *Essays in the theory of risk-bearing*, Amsterdam, North Holland.
- Art.1-ter. D.L 16 Ottobre 2017, n.148. *Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*.
- Banca D'Italia (2020). *Il costo sociale degli strumenti di pagamento in Italia – i risultati della seconda indagine*. Tematiche istituzionali.
- BAZZOLI, DI CARO, FIGARI, FIORIO, & MANZO (2020a), *Size, heterogeneity and distributional effects of self-employment income tax evasion in Italy*. DiFin Working Papers, no.8, Rome
- BECKER, G.S (1968), "Crime and punishment: an economic approach", Journal of political economy, 76, 169-217
- BERNARDI, & FRANZONI (2004), *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all'analisi economica*. Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 1(3), 41.
- CANNARI, D'ALESSIO (2007), *Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale* (Vol. 618). Banca d'Italia.
- CARACCIOLI (2014), *La responsabilità penale dei cd. "buffers" (o "filtri") nelle "frodi carosello" in materia di IVA: gli orientamenti della giurisprudenza*, Rivista di diritto tributario, 1: 3-11.
- CARFORA, DONGIOVANNI, MARABUCCI (2020), *The impact of domestic factors and spillover effects on EU countries VAT gap*. 2020.
- CHIRI, SESTITO (2014), *Audizione nell'ambito dell'indagine Conoscitiva sugli Organismi della Fiscalità e sul Rapporto tra Contribuenti e Fisco*, 6e Commissione del Senato della Repubblica. Rome, March, 5.

Confcommercio Imprese Per L'italia (2017), *Le determinanti dell'evasione fiscale: un'analisi regionale*.

Confcommercio, U. S. (2012), *Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa*.

Corte dei conti (2020), *Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra Italia e Unione Europea*. https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15_14292/relazione-annuale-2020-sui-rapporti-finanziari-l-italia-e-l-unione-europea.html

Corte di giustizia CEE. Sentenza della Corte (Quinta Sezione) 6 febbraio 2003 nel procedimento C-185/01 - Auto Lease Holland.

Corte di giustizia CEE. Sentenza della Corte (Seconda Sezione) 11 ottobre 2001, causa C-267/99 - Sesta direttiva IVA - Nozione di libera professione - Amministratore di condominio.

ĆWIAKAŁA-MALYS, PIOTROWSKA, (2016), Mechanizm odwróconego obciążenia w podatku VAT jako (nie) skuteczne narzędzie w walce z oszustwami podatkowymi nieuczciwych podatników w branżach wrażliwych, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89220/02_A_Cwiakala-Malys_I_Piotrowska_Mechanizm_odwroconego_obciazenia_w_podatku_VAT.pdf

Decreto del Presidente della Repubblica del 26/10/1972, n.633. Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto.

DI CARO,MANZO (2021), *Conoscere l'evasione fiscale può contribuire a ridurla*. *Argomenti*, (17), 114-135.

DI NARDO (2020), *Analisi della pressione fiscale in Italia, in Europa e nel mondo*.

DLA PIPER DLA ZIPSEE (2016), *Rok obowiązywania odwrotnego obciążenia VAT w branży elektronicznej pierwsze wnioski*. <http://zipsee.pl/wp-content/uploads/2016/08/Acrobat-Document.pdf>

Direttiva Comunità Europea del 28/11/2006 n.112. Relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

Econopoly (2020), "Produrre o consumare per il PIL? No, il problema è negli investimenti".

Il Sole 24 Ore. <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/08/31/produrre-consumare-pil/>

ENSTE, SCHNEIDER (2000), *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*. *Journal of Economic Literature*.

GAFI (2007), *Laundering the Proceeds of VAT Carousel Fraud*.

KOLM, S.-C. (1973), *A note on optimum tax evasion*, *Journal of Public Economics*, 2, 265-27.

LAR (2021), "Covid e cashback spingono i pagamenti digitali: nel 2020 senza contanti un acquisto su tre". *Il Sole 24 Ore*. <https://www.ilsole24ore.com/art/covid-e-cashback-spingono-pagamenti-digitali-nel-2020-senza-contanti-acquisto-tre-ADPXnZPB>

Legge del 16 novembre 2016 - Regolamento di attuazione della legge sull'amministrazione fiscale nazionale.

Legge dell'11 marzo 2004 – Legge relativa all'imposta sui beni e servizi.

MARILISA (2021), *La crisi del sistema IVA e le sue conseguenti prospettive future dettate dall'action plan della commissione. Rivista di Diritto Tributario*
<https://www.rivistadirittotributario.it/2021/03/26/la-crisi-del-sistema-iva-e-le-conseguenti-prospettive-future-dettate-dallaction-plan-della-commissione-europea/>

MILILLO, LOIERO (2019), *Finanza pubblica, politica e istituzioni*. Pearson Editore.

MINCUZZI, RUBINO (2019), “*La grande rapina all'Europa: scomparsi 1.260 miliardi di IVA*”. *Il Sole 24 Ore*. <https://www.ilsole24ore.com/art/la-grande-rapina-europa-scomparsi-1260-miliardi-iva-AB4A00sB>

Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF (2020a). Programma Nazionale di Riforma, Aprile, Roma.

Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF (2020a). Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2020, settembre, Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze - MEF (2020). L'Italia è autorizzata a continuare ad applicare lo split payment fino al 30 Giugno 2023. Comunicato stampa n°158.
<https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2020/LItalia-e-autorizzata-a-continuare-ad-applicare-lo-split-payment-fino-al-30-giugno-2023/>

NIK (2018), *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT, Informacja o wynikach kontroli*,
<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/finanse-publiczne/wyzsze-dochody-z-vat.html>

NENS (2015), *Una proposta di riforma del regime Iva*, Roma.

OECD COMMITTEE OF FISCAL AFFAIRS (1999), *Compliance Measurement – Practice Note*. www.oecd.org

PADULA (2021), *Contro l'evasione servono incentivi all'uso delle card più mirati. Il Sole 24 ore*.
<https://www.ilsole24ore.com/art/contro-l-evasione-servono-incentivi-piu-mirati-all-uso-card-AE2hLPM>

PALMIERI (2004), *Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti*. <http://www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi>

PELLEGRINI, DE FRANCESCHIS, BENITIVOGLI (2020), *Quaderni dell'antiriciclaggio*. Banca D'Italia UIF.

PISANI (2004), *Il triathlon degli studi di settore*. Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi, Agenzia delle entrate, <http://www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi/documenti/2004.html>.

- PONIATOWSKI (2020), *Study and Reports o the VAT Gap in the EU-28 Member States*. Case Network Reports.
- PORTALE (2017), *IVA-Imposta sul Valore Aggiunto 2017*. Giuffrè Editore.
- SANTORO (2010), *L'evasione fiscale: quanto, come e perché*, Il Mulino.
- SARNOWSKI, SELERA (2019), *Reducing the VAT Gap – Polish Experience and Legislative Measures Introduced in Years 2016-2018*. International VAT Monitor, 2019 (Volume 30),n. 3.
- SARNOWSKI, SELERA (2019), *Reducing the VAT gap: lessons from Poland*. Polish Economic Institute.
- SIGNORINI (2016), *Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2017-19*. Banca D'Italia.
- SIMIŃSKA-DOMAŃSKA (2019), *Reducing the Vat Gap in Poland*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, 23(2), 39-44.
- TESAURO (2017), *Istituzioni di Diritto Tributario: 1- Parte generale*, UTET giuridica ppt. 249-252
- TESAURO (2016), *Istituzioni di diritto tributario 2-Parte Speciale*. UTET giuridica.
- The European House- Ambrosetti (2020), Verso la Cashless Revolution: i progressi dell'Italia e cosa resta da fare.* <https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/Rapporto-Community-Cashless-Society-2020.pdf>
- ZÍDKOVÁ (2014), *Determinants of VAT Gap in EU*. Prague economic papers. 23.4
- ZIPSEE CYFROWA POLSKA (2017), *Wprowadzenie split payment*, <http://zipsee.pl/wp-content/uploads/2017/09/Gruza-opinia-split-payment.pdf>
- Zopolo (1969), *L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO, PRIMO PASSO VERSO Il Politico*, L'armonizzazione Fiscale Nella Cee, pagg.149-172.

SITOGRAFIA

- https://ec.europa.eu/italy/news/20190515_frode_IVA_nuvo_stumento_ue_per_recuperare_miliardi_it
- <https://www.fatturapa.gov.it/it/lafatturapa/>
- <https://www.fatturapa.gov.it/it/sistemainterscambio/>
- <https://cashlessitalia.it/comepartecipare.html>
- <https://www.agendadigitale.eu/documenti/dichiarazione-iva-precompilata-2020-che-cose-e-come-funzionera/>
- <https://www.treccani.it/enciclopedia/dumping/>
- <https://www.treccani.it/enciclopedia/evasione-fiscale/>

https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/vat-gap_en#heading_3

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/schede/agevolazioni/moss/scheda+info+moss>

https://www.infomercatiesteri.it/aspetti_normativi.php?id_paesi=82#

<https://sovos.com/blog/2020/03/18/polands-next-step-after-saf-t-centralized-e-invoice/>