

RIFORMA FISCALE

PERCHÉ PROGRESSIVA È GIUSTO.

articolo
UNO

**PROPOSTE PER LA RIDUZIONE DELL'EVASIONE
FISCALE IN ITALIA:**

UNA TERAPIA D'URTO

Premessa

Quando l'emergenza Covid sarà superata e si dovrà tornare ad una vita normale, la situazione della finanza pubblica italiana risulterà piuttosto complicata: se si vorrà mantenere un tasso di crescita adeguato, in grado di contribuire alla discesa del rapporto debito/Pil, le spese per investimento non potranno più essere sacrificate a favore della spesa corrente come è avvenuto sistematicamente negli ultimi anni. Al tempo stesso le spese correnti risulteranno necessariamente più elevate rispetto al passato a causa degli investimenti che l'epidemia ha reso, e renderà, indifferibili nei settori della sanità, istruzione, assistenza, trasporti ecc. E si tratterà di spese correnti permanenti. Saranno allora necessarie risorse aggiuntive per far fronte alle maggiori esigenze di spesa, e quindi tornerà inevitabilmente al centro dell'attenzione la questione dell'evasione fiscale e della necessità di una sua riduzione. Sembra allora opportuno cominciare a discutere per tempo sul da farsi.

L'eccessiva evasione è non da oggi il problema principale del sistema fiscale italiano. La sua entità determina una forte distorsione nel funzionamento dell'economia, sia da un punto di vista allocativo (efficienza) che distributivo.

L'evasione italiana è un fenomeno di massa che coinvolge milioni di contribuenti per importi unitari di dimensione contenuta, ma pur sempre rilevante sia a livello individuale, che soprattutto in aggregato. Le misure da introdurre devono essere quindi in grado di coinvolgere quote consistenti dell'universo dei contribuenti.

E' perciò necessario disporre di una **strategia coerente** che ponga in essere una vera e propria **terapia d'urto** volta da un lato a prevenire l'evasione incentivando l'emersione spontanea delle basi imponibili per iniziativa dei contribuenti e, dall'altro, ad accrescere le capacità di intervento e di accertamento dell'amministrazione finanziaria.

Negli ultimi anni il Nens ha prodotto molti documenti e rapporti che indicavano possibili interventi legislativi e amministrativi in grado di ridurre drasticamente l'evasione delle principali imposte¹. Il presente documento rappresenta una sintesi del lavoro finora svolto e indica una serie di misure, alcune più rilevanti, altre meno ma tuttavia sempre utili, che se adottate consapevolmente e

¹ Tutti questi rapporti sono stati trasmessi ai Governi in carica che, sia pure lentamente e con qualche limite applicativo, hanno adottato alcune delle misure proposte, quali lo *split payment* e il *reverse charge*, con risultati di gettito rilevanti. Anche la fatturazione elettronica è stata introdotta, ma con gravi limitazioni e senza comprendere a pieno le potenzialità, per cui essa non ha fornito finora i risultati attesi. La trasmissione telematica dei corrispettivi, infine, non è ancora entrata nella fase attuativa. V. in proposito: *Riforma dell'Iva e riduzione del prelievo grazie ai proventi della lotta all'evasione 2014*; *Fatturazione elettronica e trasmissione dei dati, 2015*; *Ritenute alla fonte per tutti-una soluzione per l'evasione delle imposte sui redditi, 2017*; *Evasione dell'Iva, analisi strutturale della base imponibile, 2021*

congiuntamente potrebbero risolvere definitivamente il problema dell'evasione fiscale in Italia.

La parte più rilevante delle proposte riguarda l'evasione dell'Iva, che in Italia continua ad essere molto più elevata rispetto agli altri principali Paesi europei e che rappresenta la premessa logica e contabile anche per buona parte dell'evasione delle imposte sui redditi e dell'Irap². In particolare meritevoli di attenzione sono le proposte volte a rendere efficace e pienamente operativo il sistema di fatturazione elettronica che finora ha fornito un aumento di gettito trascurabile, nettamente inferiore a quello teoricamente possibile.

La linea proposta nei rapporti Nens è quella di una generale tracciabilità delle attività economiche partendo proprio dall'Iva. E' ben noto che nel caso dell'Iva l'evasione maggiore si verifica a livello delle vendite al dettaglio, e già ora questi evasori sono costretti a non dichiarare tutti gli acquisti (anche se regolarmente fatturati dai loro fornitori) per dare una parvenza di credibilità alle loro dichiarazioni (non solo dell'Iva, ma soprattutto dei redditi), ma anche l'evasione che si verifica lungo la filiera produttiva (intermedia) è molto elevata. Se si riesce ad eliminare l'evasione intermedia³, i costi a monte delle vendite al dettaglio dovrebbero necessariamente essere dichiarati, e se si impone il rispetto dei margini di mark-up abituali, l'evasione a livello del dettaglio è destinata a ridursi, con effetti immediati sulle basi imponibili e sul gettito delle altre imposte (Irpef, Ires, Irap)

Analogamente, l'uso congiunto di tutte le banche dati disponibili, a partire da quella dei conti finanziari, consentirebbe di ricostruire la capacità contributiva effettiva di ogni singolo contribuente. Le nuove tecnologie basate sui *big data* e *l'intelligenza artificiale* sarebbero in grado di produrre risultati più che credibili, anzi in molti casi inoppugnabili.

In sostanza il ricorso ad una molteplicità di strumenti volti a ricostruire la posizione economica effettiva di qualsiasi contribuente, e un sistema di accertamento unificato in grado di tenere insieme indagini analitiche, ricostruzione del tenore di vita, ed elementi parzialmente induttivi, rappresentano il punto centrale della strategia proposta che comporta anche la necessità di un mutamento radicale del modo di funzionamento dell'Agenzia delle Entrate e dei suoi riti abituali.

In questo documento si elencano gli strumenti e le procedure che messe a disposizione dei controlli permetterebbero di profilare i comportamenti finanziari ed economici del contribuente in modo anonimo ed automatico, ma anche di dare un volto all'evasore quando le informazioni ottenute divergessero da quanto dichiarato. Si tratta di monitorare, collegare, e incrociare consumi,

² Si può valutare che a 100 euro di evasione dell'Iva corrispondono circa 125 euro delle imposte ad essa indirettamente collegate.

³ Rendendo efficace ed efficiente la fatturazione elettronica, o introducendo un'aliquota unica per tutte le transazioni intermedie.

risparmi, patrimoni, attività economiche e finanziarie in modo coerente attraverso un accesso sistematico ed estensivo ai big data.

E' evidente quanto sia ormai impossibile sottrarsi alle pratiche dei maggiori network, del resto comunemente accettate (o subite) dal pubblico, che profilano scientificamente gusti e abitudini di miliardi di persone, consumatori/elettori, utilizzandoli a fini di marketing commerciale e politico. Una possibilità invece preclusa sostanzialmente al fisco italiano.

Se si spalancassero pienamente le porte del mondo digitale anche ai controlli e agli accertamenti dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, i benefici, non solo in termini di recupero di gettito ma dal punto di vista della semplificazione e dell'equità del sistema, sarebbero molteplici.

Affidiamo quindi queste considerazioni all'attenzione del Governo, degli esperti, e dell'opinione pubblica.

1. Riorganizzazione e potenziamento dell'Agencia delle Entrate

L'Agencia delle entrate gioca un ruolo decisivo sia nella fase di supporto nell'ambito dei lavori di razionalizzazione delle disposizioni normative sia nella fase di attuazione delle disposizioni stesse (spesso anche mediante provvedimenti direttoriali e sviluppo di servizi e controlli)⁴.

Qualsiasi strategia fiscale si intenda perseguire, quindi, è indispensabile e prioritario agire per ridare linfa e stimoli all'Agencia delle entrate, portarla ad avere un assetto organizzativo forte, con dirigenti all'altezza e motivazione per il personale ormai allo sbando. Andrebbe sancita una deroga di carattere generale e assoluto al regime autorizzativo annuale per assicurare la sistematica e ordinaria copertura del turn over. Per quanto riguarda l'accesso alla dirigenza, bisognerebbe affermare normativamente il principio di procedure valutative interne quale ordinario metodo di reclutamento dei dirigenti, analogamente a quanto avviene per la carriera prefettizia, per la carriera diplomatica e per gli ordinamenti militari.

⁴ Dal marzo 2015 l'operatività dell'Agencia è stata fortemente compromessa e la situazione permane fortemente critica a causa del limitatissimo numero di dirigenti di ruolo (meno di 300 su oltre 36mila dipendenti), dell'elevata età media degli stessi e della precarietà delle c.d. POER (Posizioni ad elevata Responsabilità) cioè degli incarichi – non dirigenziali – assegnati (dopo selezione interna) dallo scorso 3 giugno a circa 1.500 funzionari.

Attualmente l'unico concorso per dirigenti che dovrebbe potersi concludere è quello emanato nel 2010 per 175 posizioni. A seguito dei continui ricorsi, tale concorso è stato ripetutamente sospeso e si è riattivato solo all'inizio del 2019: poiché i candidati sono 8.200 e la commissione esaminatrice si riunisce solo alcuni giorni a settimana convocando 30 candidati a seduta, il termine della procedura si prospetta a metà del 2021.

Il vertice dell'Amministrazione deve essere composto da figure che, oltre al senso delle istituzioni e alla preparazione, conoscano bene l'Agenzia e siano stimate dal personale interno, siano all'altezza da un punto di vista manageriale, abbiano spirito innovativo e conoscenze tecniche in grado di attuare i nuovi processi di digitalizzazione e sviluppo dei servizi, dialogando costantemente con le associazioni di categoria (come è accaduto nell'attuazione dei processi del 730 precompilato, della fatturazione elettronica e come sta accadendo nel processo dei corrispettivi telematici).

2. Maggiore autonomia e responsabilità dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di Finanza nell'uso dei dati acquisiti in base a disposizioni di norma

Prevedere per norma il superamento degli attuali vincoli nell'uso da parte dell'Amministrazione fiscale – fermo le disposizioni del regolamento UE 2016/679 (GDPR) - dei dati acquisiti. Attualmente vi è l'obbligo di inviare preventivamente informative al Garante della privacy ovvero ottenere pareri da parte dello stesso prima di utilizzare a fini istituzionali (attività di analisi del rischio, attività di controllo e attività di sviluppo di servizi all'utenza) i dati che pervengono in forza di norme e regolamenti.

A tal fine occorrerebbe intervenire sul d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 e sul Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n.196) e inserire una disposizione che faccia salvi dalle valutazioni e dalle prescrizioni del Garante i dati (fiscali e non) acquisiti dell'Agenzia delle entrate per obbligo di legge.

3. Riorganizzazione della collaborazione dei Comuni all'accertamento

Ove si voglia confermare tale forma di collaborazione, andrebbe chiarito che il diritto alla percezione della quota di competenza comunale sussiste anche nel caso di ravvedimento "indotto" dalla segnalazione.

Di contro, andrebbe mantenuta all'ordinaria percentuale del 50% la quota di spettanza dei comuni dei maggiori tributi statali riscossi per effetto delle segnalazioni, non prorogando ulteriormente la misura del 100% stabilita fino al 2021. Nell'azione di contenimento dell'evasione, la strategia dovrebbe puntare a un loro coinvolgimento nell'azione persuasiva che l'amministrazione finanziaria dovrebbe svolgere prima dell'adempimento dichiarativo annuale e dell'autoliquidazione delle imposte. A questo proposito si può immaginare un'attività di funzionari comunali appositamente formati e coordinati dagli uffici territoriali dell'Agenzia delle entrate, che affianchi quella demandata agli uffici

medesimi, sulla base di apposite segnalazioni formulate a seguito della profilazione dei contribuenti effettuata alla luce delle risultanze dell'Anagrafe tributaria e dell'Anagrafe dei rapporti finanziari.

Gli incrementi di tax compliance conseguiti a seguito di tale attività, svolta sulla base di convenzioni conformi a uno schema tipo, potrebbero essere riservati in tutto o in parte all'ente locale.

4. Conto corrente dedicato per le Partite IVA

Reintroduzione dell'obbligo per tutti gli operatori IVA (ed in particolare per i professionisti e gli operatori che adottano il regime dell'IVA per cassa) di tenuta di un conto corrente dedicato dove confluiscono le transazioni legate all'attività d'impresa o professionale⁵.

5. Limitazione dell'uso del contante per gli acquisti di beni e servizi al livello del biglietto di maggior valore in circolazione legale

6. Modifiche/superamento del regime forfettario

L'attuale regime forfettario fino a 65mila euro di fatturato va superato o modificato riducendo la soglia a dimensioni accettabili (non più di 30mila euro). In ogni caso per tutti i contribuenti andrebbe previsto l'obbligo della fatturazione elettronica. Inoltre va introdotto l'obbligo di conservazione delle fatture di acquisto quale condizione per ottenere la forfettizzazione dei costi nella determinazione del reddito imponibile, nonché l'obbligo di comunicazione

⁵ La norma dovrebbe contenere una previsione specifica che:

- a) vincoli gli operatori finanziari, nell'ambito dell'obbligo di comunicazione dei dati dei rapporti finanziari (c.d. anagrafe dei rapporti, disciplinata all'art. 7 del d.P.R. n. 605//3), a fornire all'Agenzia delle entrate l'elenco degli estremi dei predetti conti collegati alla singola partita IVA, in modo tale da intercettare tempestivamente eventuali omissioni dell'obbligo da parte dei soggetti IVA;
- b) consenta a specifici Uffici dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di Finanza di poter utilizzare – senza preventivi vincoli privacy – i dati delle movimentazioni in entrata/uscita e del saldo finale di tali conti correnti per attività di assistenza in fase di precompilazione delle dichiarazioni IVA (art. 4 del d.lgs. n. 127/15) e per consentire una valutazione tempestiva della coerenza dei flussi finanziari rispetto a quelli contabili derivanti dai dati delle fatture elettroniche e dei corrispettivi telematici in modo da attuare puntuali azioni di analisi del rischio preventive sui soggetti passivi IVA.

all'Agenzia delle Entrate delle fatture emesse (pur senza Iva) da parte di chi le riceve.

In questo modo si contrasterebbe la propensione di acquisto in nero al fine di abbattere artificialmente l'imposizione sul reddito attraverso ricavi/compensi in nero.

In alternativa (e sarebbe la soluzione preferibile) il regime forfettario andrebbe soppresso e sostituito con un meccanismo che consenta ai contribuenti minori di compensare l'iva fatturata e incassata, relativa ai primi 10-20.00 euro fatturati, trattenendola invece di versarla, fornendo così una riduzione di imposizione analoga al forfait attuale, ma non in contrasto con il sistema contabile generale.

7. Introduzione generalizzata dell'obbligo di pagamento tracciato per le transazioni finanziarie tra soggetti IVA quale condizione per la deducibilità dell'onere ai fini dell'imposizione sui redditi.

8. Estensione dell'obbligo di pagamento tracciato per gli emolumenti corrisposti a collaboratori familiari se di importo superiore a 500 euro mensili⁶.

9. Obbligo di apposito pagamento tracciato relativamente al pagamento dei canoni relativi ai contratti di locazione di ogni tipo anche non soggetti all'obbligo di registrazione, indipendentemente dall'importo.

10. Introduzione di apposita sanzione amministrativa non pecuniaria costituita dalla sospensione dell'attività per un congruo periodo in caso di mancata installazione del terminale POS da parte dei professionisti e di coloro che operano verso il consumatore finale.

11. Maggiore tracciabilità delle prestazioni professionali di avvocati e medici

⁶Attualmente l'art. 1, comma 913, della legge n. 205 del 2017, che obbliga al pagamento tracciato per gli stipendi, esonera dall'obbligo tutti i pagamenti effettuati verso tali lavoratori.

Obbligo del Ministero della Giustizia, dei Tribunali (anche Amministrativi) e della Corte di Cassazione di comunicare all'Agenzia delle entrate il CF e la PIVA dei professionisti che intervengono in cause civili, amministrative e penali, nonché il numero dei clienti difesi per anno.

Sospensione temporanea dall'albo e pubblicità della stessa per i medici che effettuano prestazioni sanitarie in nero.

12. Revisione e razionalizzazione delle disposizioni in tema di ritenuta d'acconto

Modifica, in ottica di razionalizzazione, delle disposizioni dell'art. 25bis del d.P.R. n. 600/72 in tema di esenzione – parziale o totale – delle ritenute d'acconto per talune categorie di reddito di lavoro autonomo (agenzie di viaggio e turismo, agenti e mediatori di assicurazione, ecc.).

13. Introduzione generalizzata dell'obbligo di effettuazione di una ritenuta d'acconto ad opera dell'intermediario finanziario che opera l'accredito dei pagamenti (ritenute alla fonte per tutti)⁷.

14. Comunicazione telematica prima della presentazione delle dichiarazioni (tramite inserimento nel cassetto fiscale) a tutti i contribuenti che svolgono attività indipendenti, degli elementi contabili e finanziari in possesso dell'Agenzia delle entrate, per favorire la tax compliance (in particolare fatture emesse e ricevute e corrispettivi, sintesi dei movimenti finanziari, ecc.).

15. Realizzazione di una anagrafe patrimoniale dei contribuenti, e riforma del catasto

16. Revisione dell'istituto del ravvedimento

La possibilità di ravvedimento anche dopo l'avvio di indagini tributarie (e fino al termine di decadenza per l'accertamento) ha fatto perdere rilievo all'adempimento spontaneo (versamento dell'imposta e presentazione della

⁷ V. il rapporto Nens del 2017, già citato.

dichiarazione) indebolendo l'intero sistema di controllo. Occorrerebbe, pertanto, precludere il ravvedimento quando iniziano attività di controllo.

17. Revisione del sistema delle sanzioni amministrative non pecuniarie

Lo scopo è di rendere effettiva l'applicazione della misura, oggi quasi sempre solo virtuale e valutare la possibilità di nuove sanzioni. Si pensi alle ipotesi di sospensione dell'attività.

18. Riorganizzare la riscossione erariale e restituire credibilità alla riscossione coattiva

Occorre orientare l'azione dell'ente di riscossione nazionale esclusivamente verso la riscossione coattiva dei crediti dell'erario, spostando la gestione delle rateazioni verso l'ente impositore che dovrà accordarle sulla base di una seria analisi di rischio già nella fase del controllo o accertamento. A tale scopo vanno rimossi i numerosi ostacoli che nell'ultimo decennio sono stati frapposti dal legislatore all'azione di recupero coattivo.

19. Il regime dell'Iva e il mancato successo della fatturazione elettronica

In linea teorica la Fatturazione elettronica avrebbe dovuto mettere l'Amministrazione finanziaria nelle condizioni di conoscere, e quindi controllare, il giro di affari intermedio di tutti i contribuenti IVA nonché i relativi costi, ivi compresi quelli dei soggetti che operano in tutto o in parte sul mercato finale. La misura avrebbe dovuto avere sui contribuenti IVA un effetto deterrente tale da determinare la sostanziale scomparsa dell'evasione degli operatori intermedi e stimolare, per coerenza, l'allineamento del fatturato di chi opera sul mercato finale ai maggiori costi eventualmente riscontrati (e necessariamente dichiarati), se non proprio alle vendite effettive. In attesa di poter capire cosa sia effettivamente successo, alla luce dei risultati raggiunti nel primo anno di fatturazione elettronica – un incremento del gettito IVA di poco più di 3 mld di euro – è evidente che qualcosa non ha funzionato come avrebbe dovuto e che di fatto l'evasione è ancora tutta lì.

In conseguenza si presentano due tipi di esigenze:

- da una parte occorre correggere e completare l'impianto legislativo in vigore per garantire la piena disponibilità dei dati richiesti e la loro utilizzabilità ai fini

della lotta all'evasione;

- dall'altra è necessario pensare a ulteriori interventi legislativi che operino in modo complementare alla Fatturazione elettronica e consentano di sfruttare i dati resi disponibili per contrastare anche l'evasione finale⁸.

19.1 Modifiche al quadro normativo della FE

Attualmente esistono vari impedimenti che non consentono di effettuare un controllo efficace del rispetto dell'obbligo di comunicazione delle fatture emesse e dei versamenti periodici dell'IVA. Ciò impedisce di fatto l'applicazione automatica di sanzioni e costringe l'Amministrazione a un continuo scambio di segnalazioni e chiarimenti con i contribuenti, ogniqualvolta presuma che ci siano state inadempienze. Sono quindi necessari interventi correttivi per garantire un controllo più efficace degli adempimenti a carico dei contribuenti IVA.

a) Obbligo di comunicazione dell'esercizio del diritto di detrazione

A differenza delle fatture emesse, che vanno registrate entro il giorno 15 del mese successivo alla loro emissione, la registrazione delle fatture passive (quelle in acquisto) può avvenire anche entro il termine di presentazione della dichiarazione IVA dell'anno di ricezione. Fintantoché le fatture ricevute non sono registrate non danno diritto alla detrazione della relativa imposta. Questa norma rappresenta uno dei principali ostacoli all'effettuazione di controlli automatici sulla correttezza dei versamenti effettuati e delle dichiarazioni periodiche e annuali presentate, in quanto i dati delle fatture elettroniche comunicate non consentono d'imputare con certezza gli acquisti portati o non portati a credito.

Per risolvere il problema ci sono almeno due alternative:

- una prima possibilità potrebbe essere quella di ridurre i margini di discrezionalità per la registrazione delle fatture in acquisto prevedendo un termine perentorio, al pari di quanto avviene per le fatture emesse⁹
- una seconda possibilità potrebbe essere quella d'introdurre l'obbligo per i committenti di comunicare tramite SDI dell'AE la data di esercizio del diritto di detrazione delle fatture ricevute, pena la nullità del credito richiesto (tanto

⁸ V. rapporto Nens "Evasione dell'Iva, analisi strutturale della base imponibile: l'evasione da aliquote. Gli effetti deludenti della Fatturazione elettronica. I provvedimenti necessari".

⁹ Ovviamente in questo caso si dovrebbe partire dalla data di ricezione e non di emissione della fattura, ma la legittimità della detrazione dovrebbe comunque essere condizionata alla comunicazione dell'avvenuta registrazione (fermo restando la possibilità di rinviarne la fruizione l'anno successivo)

ai fini dei versamenti periodici quanto della dichiarazione IVA)¹⁰.

b) Obbligo di segnalazione delle mancate comunicazioni all'AE

Con l'introduzione della Fatturazione elettronica, le fatture emesse dai soggetti IVA vengono inviate ai committenti direttamente dal sistema SDI dell'AE, per cui di norma chi emette le fatture non è tenuto a fornirne copia ai clienti. Quando però il cliente non è a sua volta tenuto a utilizzare la Fatturazione elettronica, la fattura deve essere obbligatoriamente inviata al cliente in formato cartaceo o digitale al di fuori del sistema SDI¹¹.

E' quindi possibile che ci sia discrepanza tra ciò che viene trasmesso all'AE e ciò che viene inviato al cliente. In teoria, in assenza di controlli, è anche possibile che l'obbligo di comunicazione all'AE venga disatteso.

Si tratta di un problema che potrebbe essere evitato se si introducesse l'obbligo per i soggetti IVA (e le ONLUS) di verificare, tramite il sistema SDI, l'avvenuta trasmissione della fattura da parte del fornitore e la congruità dei dati trasmessi all'AE, comunicando nel contempo la loro "accettazione". In assenza di questa informazione, qualsiasi fattura trasmessa all'AE non verrebbe considerata detraibile.

c) Modifica del modello F24 per il versamento periodico delle imposte

Un altro impedimento all'effettuazione di controlli automatici sulla correttezza dei versamenti periodici dell'IVA è rappresentato dall'attuale struttura del modello F24 per i versamenti periodici delle imposte. Per l'IVA, infatti, esso prevede esclusivamente l'indicazione del saldo tra l'imposta a debito relativa alle cessioni effettuate nel periodo (mese o trimestre, a seconda dei casi) e quella a credito degli acquisti registrati nello stesso periodo (o in uno precedente, ma non ancora detratti).

Questo implica che l'unico controllo realizzabile è proprio quello sul saldo tra IVA a debito e IVA a credito, la cui efficacia risulta limitata dalle possibili

¹⁰ In entrambi i casi, al momento della registrazione, dovrebbe essere comunicata anche l'eventuale indetraibilità dell'acquisto. Inoltre, fino a quando sarà ancora possibile detrarre fatture relative ad anni precedenti a quello d'introduzione dell'obbligo, andrebbe prevista anche la trasmissione tramite SDI delle vecchie fatture non comunicate che vengono registrate in acquisto e di quelle già registrate, ma "riportate" all'anno successivo. Tra l'altro, la conoscenza dei crediti in capo a ciascun contribuente, oltre a consentire l'incrocio automatico tra le fatture emesse e le imposte portate a credito dai clienti, permetterebbe di prevenire (o reprimere) un fenomeno fraudolento, ormai molto diffuso, che sfrutta l'istituto legittimo del c.d. "accollo" per compensare debiti altrui con un credito fiscale inesistente esposto dall'accollante nel proprio modello F24. Qualcosa di molto vicino al modo di operare delle "cartiere".

¹¹ Questa situazione riguarda quindi, oltre alle fatture richieste dai privati cittadini, anche quelle emesse nei confronti dei soggetti forfetari in regime agevolato, dei condomini, dei piccoli produttori agricoli e degli operatori sanitari che trasmettono le loro fatture al Sistema sanitario (farmacie, medici, odontoiatri e specialisti in genere). In ogni caso è facoltà di chi emette le fatture inviarne una copia cartacea (c.d. "di cortesia") anche ai clienti che sono soggetti IVA

compensazioni determinate dalle fatture "attive" e quelle "passive" non trasmesse oltre che dai disallineamenti "naturali" causati dalla discrezionalità esistente per la registrazione degli acquisti.

Di fatto questo impedisce di applicare automaticamente le sanzioni per il mancato versamento dell'IVA delle fatture comunicate o d'intercettare la mancata comunicazione di fatture emesse, costringendo l'AE a limitarsi a segnalare i possibili disallineamenti, con un costo superiore ai benefici.

Una soluzione relativamente semplice potrebbe essere quella modificare l'attuale delega di pagamento (mod. F24), facendo specificare separatamente sia l'importo dell'IVA a debito che di quella a credito. Il meccanismo di compensazione resterebbe lo stesso, salvo la priorità da assegnare alla compensazione "verticale" dell'IVA rispetto a quella con le altre imposte e i contributi¹².

Lo sdoppiamento del "campo IVA" valorizzerebbe il modello F24 tanto da poter esentare i contribuenti IVA dalla presentazione delle dichiarazioni trimestrali, il cui obiettivo è di fatto proprio quello di poter conoscere e controllare l'IVA a debito e quella a credito.

d) Indirizzare le attività di controllo e accertamento

L'attuale impianto normativo della Fatturazione elettronica è assolutamente carente sotto l'aspetto della deterrenza perché si limita a prevedere la possibile applicazione di sanzioni – peraltro di entità molto ridotta – nei casi di omessa o tardiva comunicazione delle fatture. Sarebbe utile invece che fosse emanata una specifica direttiva che impegni l'Agenzia delle entrate al controllo puntuale e all'accertamento delle squadrature rilevabili tra i dati comunicati e quelli dichiarati, sia per quanto riguarda le fatture "passive" sia per quelle "attive". In questo senso, ad esempio, sarebbe opportuno prevedere:

- l'accertamento parziale dell'imposta dovuta eccedente quella dichiarata, desunta dalle fatture comunicate;
- l'accertamento parziale dei crediti inesistenti desunti dalle fatture comunicate dai fornitori;
- la verifica immediata per i soggetti che non versano l'imposta pur trasmettendo fatture (possibili "cartiere");
- il controllo immediato dei soggetti che utilizzano in compensazioni un'IVA a

¹² In questo modo sarebbe finalmente possibile verificare in modo automatico la congruità dei versamenti effettuati da chi opera esclusivamente sul mercato intermedio e aumenterebbe l'efficacia dei controlli su chi opera anche sul mercato finale. Per tutti i contribuenti IVA, inoltre, sarebbe possibile intercettare eventuali discordanze tra le fatture trasmesse all'AE dai venditori e quelle portate a credito dai committenti, consentendo, ad esempio, d'individuare tempestivamente possibili casi di fatture false o di acquisti inesistenti e di bloccare immediatamente l'attività delle cartiere, oppure di prevenire o annullare eventuali compensazioni non spettanti, come nel caso degli "accolti" fraudolenti.

credito in misura incongruente rispetto al saldo tra fatture emesse e ricevute (possibile frode).

19.2 Provvedimenti complementari alla FE

Visti i risultati rilevati per il 2019 (3,1 mld di maggiori entrate) è probabile che la Fatturazione elettronica sia ancora lontana dall'essere a regime. E' presumibile quindi che per un certo lasso di tempo permangano, anche se affievoliti, gli stessi fenomeni evasivi riscontrati negli anni precedenti, sia a livello di operatori intermedi che di operatori finali.

Vediamo quindi quali potrebbero essere, in tal senso, le iniziative legislative da affiancare alla Fatturazione elettronica.

a) Modifica delle aliquote IVA

S'è visto come una parte cospicua dell'evasione IVA sia attribuibile all'utilizzo strumentale delle aliquote (12,3 mld di evasione "da aliquote" su 36,2).

Questo significa che almeno per un certo periodo sussisterà ancora una possibilità supplementare di evadere sfruttando le tre aliquote attuali, per cui potrebbe rivelarsi utile intervenire immediatamente anche su questo fronte. Le soluzioni possibili sono:

- L' aliquota unica

Se si adottasse un'unica aliquota per l'imposta, pari all'aliquota media effettiva (15-16% circa) scomparirebbe l'evasione intermedia e si otterrebbe un maggior gettito di circa 10 miliardi.

- L' aliquota unica intermedia

In questo caso, alle sole operazioni intermedie, ivi comprese le importazioni, si applicherebbe un'aliquota unica pari a quella media (circa il 19%).

Si è stimato che nel 2017 questo avrebbe comportato un recupero di gettito di circa 10,3 mld di euro. Questa appare la soluzione più accettabile nel contesto politico attuale.

- La revisione delle aliquote

Visto allora che l'evasione "da aliquote" è determinata dalla variabilità delle aliquote applicate, un'altra soluzione parziale potrebbe essere quella di rivedere opportunamente i valori delle attuali aliquote IVA nell'ottica di ridurre la distanza dal valore medio senza modificarlo, in modo da circoscrivere l'entità dell'evasione aggiuntiva realizzabile. In pratica si tratterebbe di innalzare i valori delle due aliquote ridotte e abbassare quello dell'aliquota ordinaria (es. 8%-15%-20%), ma possibilmente di limitare anche le tipologie di beni da assoggettare alla nuova aliquota agevolata. Le aliquote così modificate

sarebbero poi applicate a tutte le operazioni, tanto a quelle effettuate livello intermedio quanto a quelle fatte sul mercato finale.

In questo caso i risultati in termini di recupero dell'evasione dipenderebbero fortemente dal "ravvicinamento" di valori realizzato rispetto a quello delle tre aliquote attuali.

b) Potenziamento degli strumenti di accertamento

Il timore di riscontri automatici tra i dati dichiarati e quelli comunicati all'AE dovrebbe comportare, a regime, il sostanziale "allineamento" delle dichiarazioni IVA degli operatori intermedi ai dati effettivi, ma anche l'emersione degli acquisti occultati dagli operatori finali. Qualora questo non fosse bilanciato da un proporzionale incremento delle cessioni finali dichiarate, si determinerebbe un abbattimento dell'indice di mark-up dei contribuenti che operano prevalentemente nei confronti dei consumatori finali, che potrebbe addirittura passare dall'attuale media del 45,3% al 19,3%.

Andrebbe quindi valutata la possibilità di prevedere l'accertamento automatico:

- delle maggiori imposte desunte induttivamente sulla base degli acquisti dichiarati e del mark-up esposto per i precedenti due/tre anni di attività, laddove questo dovesse risultare significativamente più alto di quello esposto in dichiarazione e incoerente rispetto agli indici sintetici di affidabilità fiscale.
- dell'imposta derivante dalle cessioni non dichiarate sulla base dei maggiori acquisti risultanti dalle fatture trasmesse e dal mark-up esposto in dichiarazione o rilevata in sede di accertamento.

In ogni caso, più che potenziare gli accertamenti, la vera forza di norme di questo tipo sarebbe quella di aumentare l'effetto deterrente nei confronti degli operatori finali, spingendoli a tenere alto il proprio mark-up incrementando spontaneamente le cessioni dichiarate in proporzione all'aumento degli acquisti¹³.

c) Modifiche alla normativa riguardante la lotteria degli scontrini

La lotteria dovrebbe consentire di abbinare all'emissione degli scontrini fiscali un'estrazione casuale di premi in denaro, con lo scopo di fornire ai consumatori finali un motivo "tangibile" per chiedere lo scontrino con maggiore frequenza e "intensità" rispetto al passato.

Dato che il successo o l'insuccesso della lotteria potrebbe rivelarsi rilevante nel circoscrivere le possibilità di evasione di questa categoria di contribuenti, la prima cosa da considerare è che il montepremi stanziato dal MEF, pari a circa 4

¹³ Nell'ipotesi che questo avvenisse in misura tale da mantenere i livelli di mark-up mediamente evidenziati nel 2017, l'incremento complessivo di gettito potrebbe essere di 24,2 mld di euro, ai quali andrebbero anche aggiunti ulteriori 27 mld tra imposte sui redditi e IRAP.

milioni di euro tra premi settimanali, mensili e annuali, risulta incredibilmente inadeguato se rapportato ai benefici attesi in termini di recupero dell'evasione.¹⁴

Un altro aspetto da considerare sono le modalità di vincita.

E' infatti evidente che l'effetto "psicologico" di un'eventuale vincita sarebbe di molto accentuato se la lotteria fosse "istantanea", ovvero se permettesse al cliente d'incassare immediatamente il premio e non solo di partecipare a un'estrazione differita nel tempo. Qualcosa, in pratica, di più vicino al "Gratta e vinci" che alla "Lotteria Italia".

Una vincita comunicata pubblicamente, inoltre, avrebbe l'effetto di incentivare i clienti presenti a richiedere a loro volta lo scontrino fiscale. A sua volta l'esercente avrebbe l'opportunità di "pubblicizzare" il proprio punto vendita esponendo le vincite già realizzate presso il suo punto vendita, come già fanno le ricevitorie del superenalotto o del totocalcio. Questa lotteria dovrebbe essere collegata all'utilizzo di carte elettroniche da parte dei fruitori, superando così l'assurda procedura attuale imposta dal Garante della privacy.

E' comunque importante che le vincite "istantanee" abbiano una frequenza molto maggiore di quelle attualmente previste. Questo meccanismo rappresenterebbe il vero (e efficace) incentivo all'utilizzo della moneta elettronica.

L'effetto combinato di una Fatturazione elettronica resa efficiente e degli Scontrini telematici potrebbe determinare una forte riduzione della evasione dell'IVA con ulteriori rilevanti ricadute sulle imposte sui redditi e l'IRAP.

d) Un regime speciale per il commercio

Assodato che a regime il problema della Fatturazione elettronica potrebbe diventare quello di far emergere tutti gli acquisti effettuati dagli operatori finali senza incidere sulle cessioni dichiarate, si capisce perché in prospettiva l'obiettivo principale debba essere sempre più quello di circoscrivere l'evasione di chi vende sul mercato finale.

Un modo diretto, lo si è visto, è quello del tracciamento di questo tipo di operazioni attraverso l'utilizzo dei registratori di cassa telematici; ma, a parte il tempo necessario perché questa misura possa andare a regime, resta sempre la possibilità che gli operatori finali possano riuscire ad aggirarla, ad esempio offrendo uno sconto ai clienti che non pretendano lo scontrino.

Se però si osserva il problema da un altro punto di vista, si vede che esso nasce dal fatto che, nel regime di tassazione attuale, l'IVA dovuta allo Stato dagli operatori intermedi dipende tanto dalle cessioni dichiarate o non dichiarate

¹⁴ Il problema non è destinato a scomparire neppure con l'approvazione del nuovo regolamento da parte dell'Agenzia delle Entrate e delle Dogane/Monopoli che prevede anche premi specifici per gli acquisti fatti tramite strumenti di pagamento elettronici, e per gli esercenti. Il montepremi complessivo crescerebbe così fino a 30 milioni, cifra ancora troppo bassa se rapportata ai 23,3 miliardi di evasione Iva attribuibili ai soggetti che operano nei confronti dei consumatori finali.

quanto dalle operazioni portate a credito.

Se invece l'imposta dovuta fosse in qualche modo "scollegata" dalle une o dalle altre, gli effetti delle cessioni omesse e dell'aumento degli acquisti non si sommerebbero e in prospettiva l'imposta evasa dagli operatori finali potrebbe non aumentare con la FE.

Questo richiederebbe, ovviamente, una differente forma di tassazione e quindi la definizione di un regime speciale specifico per gli operatori finali, cosa peraltro già prevista per altre categorie di soggetti. In questo caso però si porrebbe subito un nuovo problema, ovvero l'identificazione "certa" dei contribuenti IVA che dovrebbero sottostare a questo nuovo regime speciale.

Una soluzione in tal senso potrebbe essere quella di circoscrivere il nuovo regime al solo settore del commercio, che raccoglie circa il 50% di tutte le operazioni effettuate sul mercato finale.

Quello che si potrebbe fare, ad esempio, è adottare il "regime del margine" per il settore del commercio in luogo di quello ordinario.

e) Il regime del margine del commercio

Il regime ordinario di calcolo dell'IVA prevede sostanzialmente che in ogni fase della catena produttiva i contribuenti restino debitori con lo Stato della differenza tra l'imposta riscossa sulle vendite e quella pagata per gli acquisti.

Un altro sistema di calcolo previsto dalla normativa UE è invece quello c.d. "del margine", che consiste nell'applicare l'IVA esclusivamente sul valore aggiunto (valore dei beni venduti - costo dei beni acquistati) senza detrarre l'IVA pagata sugli acquisti, ma inglobandola nel prezzo finale. In Italia il regime del margine è utilizzato per la vendita di oggetti usati o di antiquariato e per quella dei pacchetti turistici.

L'ipotesi è quella d'introdurre anche per il settore del commercio un regime speciale che preveda l'applicazione di tale sistema in modo analitico, ovvero bene per bene, sfruttando la circostanza che in questo settore c'è una corrispondenza "1 a 1" tra il bene acquistato e quello venduto e un'equivalenza tra le due aliquote applicate.

Nel momento in cui la Fatturazione elettronica dovesse "spingere" gli operatori finali a dichiarare tutti gli acquisti effettuati, ma non necessariamente le relative vendite, col regime attuale l'imposta trattenuta (evasa) potrebbe aumentare, andando a compensare la riduzione dell'evasione degli operatori intermedi, cosicché a regime il gettito per lo Stato potrebbe anche diminuire.

Se invece gli acquisti non andassero più dichiarati, cosa che avviene nel regime del margine in quanto sono influenti ai fini della liquidazione dell'IVA dovuta, gli operatori finali potrebbero non modificare la sostanza delle loro dichiarazioni e continuare a registrare le stesse cessioni di prima senza per questo evidenziare un mark-up più basso. E' anche ragionevole presumere che continuerebbero ad applicare lo stesso margine di guadagno, che per di più sarebbe quello effettivo e non quello risultante dalle attuali dichiarazioni.

In pratica, il vantaggio sarebbe che acquisti e vendite dei beni destinati al commercio (cioè quelli senza trasformazione) cesserebbero di essere due grandezze distinte da sottrarre l'una dall'altra "a posteriori" e cumulativamente senza nessun vincolo di coerenza. Col regime del margine, invece, per ciascun oggetto venduto andrebbe stabilito "a priori" un margine di guadagno su cui applicare l'imposta, margine che dovrebbe coincidere con la differenza tra il prezzo di acquisto e quello fissato per la vendita (anche quando fosse scontato). In questo modo verrebbe di fatto a mancare la possibilità di detrarre anche gli acquisti relativi a beni dei quali si omette poi di dichiarare la vendita¹⁵.

Tenuto conto che le cessioni finali effettuate dagli operatori del commercio rappresentano circa un terzo di quelle totali, approssimativamente è possibile stimare che un passaggio al regime del margine potrebbe determinare un recupero di gettito di circa 6,2 mld di euro.

f) Lo "split payment per gli acquisti online"

Si ritiene che circa il 75% delle aziende italiane sia ormai nelle condizioni di vendere i propri prodotti/servizi anche in modalità online, utilizzando una piattaforma autonoma o un "marketplace" (del tipo Amazon o Ebay).

In base alla normativa oggi vigente in Italia, i contribuenti IVA che effettuano commercio "online" sono regolarmente tenuti all'emissione della fattura elettronica, nel caso in cui il cliente sia un altro contribuente IVA, ma sono esonerati dall'emettere lo scontrino fiscale quando questi è un privato cittadino (con obbligo però di annotare le operazioni sul registro dei corrispettivi).

Questo significa che anche con i nuovi registratori di cassa telematici le vendite effettuate in modalità "online" nei confronti dei consumatori finali resteranno sconosciute all'Amministrazione finanziaria. Quindi non saranno controllabili e potranno più facilmente essere evase.

Se da una parte è comprensibile che per le vendite online non possa valere l'obbligo dell'utilizzo "fisico" di un registratore di cassa, non si comprende però per quale motivo non sia stato previsto l'obbligo di comunicazione tramite SDI dei dati relativi alle vendite, sulla falsariga di quanto si chiede per le fatture emesse. Anche in questo modo, comunque, non essendoci un controllo da parte dei clienti, le comunicazioni avrebbero potuto facilmente non essere inviate.

Una soluzione alternativa potrebbe allora essere quella di far riscuotere l'IVA non da chi vende ma dall'intermediario finanziario, sfruttando il fatto che il pagamento di questa topologia di transazioni economiche debba necessariamente avvenire attraverso l'intermediazione di un istituto bancario o simile (carte di credito, bancomat, bonifici bancari o altro). In pratica si tratterebbe di prevedere una sorta di "split payment" per gli acquisti "online",

¹⁵ E' vero che l'applicazione di un valore aggiunto irrisorio permetterebbe ancora di mantenere un livello di evasione simile a quello che si sarebbe determinato con la detrazione cumulativa di tutti gli acquisti effettuati, ma un espediente di questo tipo sarebbe molto più facile da individuare e quindi da contestare. In questo modo, quindi, l'evasione potrebbe risultare molto più contenuta.

nell'ambito del quale l'IVA dovuta da chi acquista viene scomputata dal prezzo complessivo e versata dall'intermediario direttamente allo Stato anziché a chi ha effettuato la vendita.

Quest'ultimo, a sua volta, sarebbe sollevato, oltre che dal compito di riscuotere e versare l'IVA, anche dall'obbligo di annotazione di tutte le vendite "online" effettuate sul registro dei corrispettivi. Naturalmente la stessa cosa dovrebbe avvenire anche nei casi in cui il cliente (privato) dovesse richiedere l'emissione della fattura IVA. In questo caso però la fattura prodotta da chi vende dovrebbe riportare la dicitura "IVA già assolta".

Si stima che attualmente il fatturato del commercio online in Italia valga 35-40 mld di euro, per cui l'IVA raccolta potrebbe ammontare a circa 7-8 mld. Ipotizzando allora una percentuale d'imposta evasa pari a quella rilevata sul totale delle vendite al consumo (il 53,1%), in questo modo si potrebbe arrivare a recuperare fino a 4,2 mld di euro.

g) Lo "split payment" per i pagamenti fatti con carta elettronica

Si stima che circa il 22% dei consumi delle famiglie italiane avvenga mediante pagamento con carta elettronica. Quindi almeno un quinto dell'evasione al consumo finale, e cioè 5,1 miliardi, è collegato a questo tipo di operazioni. In conseguenza si può ipotizzare che facendo riscuotere direttamente all'intermediario finanziario l'Iva relativa a queste operazioni, si recupererebbero i 5 miliardi evasi. Inoltre questa scelta potrebbe consentire allo Stato di farsi carico delle commissioni richieste dai gestori per i pagamenti via POS incentivando così i pagamenti elettronici ed eliminando l'alibi più diffuso per la non accettazione di questa modalità di pagamento.

Ovviamente questo renderebbe necessaria una modifica tecnica degli attuali POS che consenta di comunicare all'intermediario finanziario l'aliquota IVA applicata sull'acquisto.

20. Utilizzo dei dati contenuti nella "Anagrafe dei conti correnti"

Dal 1° gennaio del 2012 le banche, le poste e tutti gli altri operatori finanziari sono obbligati a trasmettere per via telematica all'Agenzia delle entrate i dati che riguardano il dettaglio delle operazioni finanziarie effettuate tramite la loro intermediazione. Grazie a questo provvedimento è stato possibile costituire una vera e propria "Anagrafe dei conti correnti", relativa a milioni e milioni di contribuenti, che al di là del nome raccoglie informazioni su:

- versamenti, prelievi e pagamenti vari;
- bonifici e assegni incassati o fatti;
- movimenti registrati su carte di credito o di debito;
- titoli e obbligazioni acquistati;
- finanziamenti ottenuti;

ma anche sulla gestione collettiva del risparmio, sulla gestione patrimoniale, sui certificati di deposito e i buoni fruttiferi, sui fondi pensione e perfino sul numero totale di accessi annui alle cassette di sicurezza o sull'importo totale e il numero di operazioni effettuate in oro e metalli preziosi. Tutto questo è già disponibile per gli anni dal 2012 al 2019. In teoria la costituzione della "Anagrafe dei conti correnti" avrebbe dovuto permettere di abbattere l'ultimo baluardo che impediva all'Amministrazione finanziaria di avere a disposizione tutti i dati utili per valutare il comportamento fiscale dei contribuenti. L'analisi dei dati relativi a imprese, società e studi professionali, infatti, è in grado di fornire informazioni su quali siano gli effettivi ricavi realizzati dai contribuenti IVA, così come l'analisi dei movimenti finanziari e patrimoniali potrebbe consentire di valutare la loro coerenza con i redditi dichiarati.

Purtroppo sinora questo non è ancora avvenuto per l'opposizione del Garante della privacy, e la scarsa convinzione da parte dell'Agenzia delle Entrate, come ha sottolineato la Corte dei Conti.

Solo nel 2019, dopo anni di sostanziale inattività, l'Agenzia delle Entrate ha avviato una fase di sperimentazione circoscritta a un numero limitato di società di persone e di capitali che non avevano presentato la dichiarazione per l'anno 2016 pur manifestando movimenti in accredito sul conto corrente. A oggi comunque non ci sono riscontri sui risultati ottenuti. L'uso congiunto di tutte le banche dati disponibili o accessibili da parte dell'Amministrazione finanziaria è indispensabile ai fini della lotta all'evasione. Le moderne tecnologie che utilizzano i big data e l'intelligenza artificiale sono potenzialmente in grado di eliminare sostanzialmente l'evasione fiscale. Ostacolare questo processo (Privacy) comporta una grave assunzione di responsabilità.

21. Infine va considerato un aspetto di valore generale in materia di accertamenti, vale a dire l'incapacità del sistema attuale di evitare la reiterazione delle condotte irregolari. Ciò potrebbe essere contrastato estendendo anche agli anni successivi la validità degli accertamenti effettuati, eventualmente in misura ridotta (80%), salvo prova contraria da parte del contribuente.