



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea Magistrale in economia e management

SPLIT PAYMENT E REVERSE CHARGE:
MISURE CONTRO L'EVASIONE DELL'IVA

SPLIT PAYMENT AND REVERSE CHARGE:
MEASURES AGAINST TAX EVASION

Relatore: Chiar.mo
Prof. Fabio Fiorillo

Tesi di Laurea di:
Chiara Fraticelli

Anno Accademico 2019 – 2020

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO 1: L'IVA E LA SUA EVASIONE	
1.1 L'IVA: <i>ratio</i> del tributo e modello di funzionamento	7
1.2 Impianto europeo della disciplina e introduzione nazionale di deroghe	16
1.3 Effetti, cause e meccanismi dell'evasione. Alcune linee teoriche e dati a confronto	29
CAPITOLO 2: SPLIT PAYMENT E REVERSE CHARGE: CASI E MECCANISMI DI APPLICAZIONE	
2.1 Split payment: massima affidabilità della pubblica amministrazione	55
2.2 Reverse charge: utilità dell'inversione contabile	68
2.3 Interventi più recenti contro l'evasione IVA	87
CAPITOLO 3: RISULTATI MACRO E CASE STUDIES	
3.1 Effetti ottenuti nella riduzione del gap IVA	109
3.1.1 <i>Le previsioni sugli effetti ottenibili al momento dell'introduzione</i>	109

<i>delle norme</i>	
<i>3.1.2 I risultati ottenuti secondo le relazioni ministeriali</i>	112
<i>3.1.3 Gli effetti dello split payment sulla compliance IVA</i>	117
<i>3.1.4 I risultati delle attività di recupero ex post dell'imposta evasa</i>	120
<i>3.1.5 Attualità delle misure di split payment e reverse charge, anticipazione dei flussi finanziari per l'Erario e problema dei rimborsi</i>	122
3.2 I fornitori. Case study: Palmieri Impianti S.N.C.	127
3.3 La pubblica amministrazione acquirente. Case study: il Comune di Montecassiano	139
CONCLUSIONI	149
BIBLIOGRAFIA	161
SITOGRAFIA	167
NORMATIVA	170

INTRODUZIONE

L'idea del lavoro che di seguito presento è nata, oltre che dall'attento consiglio del prof. Fiorillo, da personali considerazioni fatte sul posto di lavoro. Negli ultimi anni la complessità dell'interpretazione della normativa fiscale e gli adempimenti previsti sono fortemente aumentati. Le piccole imprese, che non hanno risorse professionali al proprio interno in grado per gestire in autonomia tali attività, e che anzi vedono qualunque novità come una minaccia, le stanno delegando sempre più agli studi contabili.

Le novità che più hanno contraddistinto la parte amministrativa e fiscale dietro le attività d'impresa sono state senz'altro, a parte la fatturazione elettronica, i regimi di split payment e reverse charge. Si tratta di meccanismi alternativi di riscossione dell'IVA, ideati a scopo anti-evasivo, secondo i quali, per specifiche fattispecie, è previsto che l'operatore che cede beni o esegue prestazioni di servizi non incassi l'IVA, come generalmente previsto, e dunque non la debba poi versare all'Erario. L'adempimento del versamento si pone a carico del soggetto considerato più affidabile, ovvero del cessionario/committente, che di conseguenza non paga l'IVA al cedente ma direttamente all'Erario.

Oltre la difficoltà nell'applicazione della normativa, di particolare complessità, le imprese maggiormente coinvolte hanno patito un importante drenaggio di

liquidità: l'imposta sul valore aggiunto incassata sulle fatture di vendita costituiva una fonte di autofinanziamento a breve termine. Anzi, può accadere che, le aziende che effettuano prevalentemente operazioni in regime di split payment e reverse charge, siano costantemente a credito IVA, trovandosi paradossalmente a "finanziare" l'Erario.

Obiettivo del presente lavoro, è comprendere in quale modo split payment e reverse charge riescano a combattere l'evasione IVA e quali siano i risultati raggiunti, considerando i costi e gli sforzi di adeguamento che hanno comportato per le imprese.

Riguardo la metodologia, oltre a un necessario studio delle fonti normative, ci si dedicherà all'analisi dell'evasione, sia da un punto di vista teorico, che possa illustrarne le cause e i meccanismi, sia attraverso lo studio dei dati pubblicati da fonti ufficiali: si verificheranno gli andamenti del tax gap soprattutto in corrispondenza dell'introduzione di split payment e reverse charge. Infine attraverso l'esposizione di due case-studies, verrà proposta un'esemplificazione degli effetti delle norme in questione sulla situazione finanziaria e sull'organizzazione del lavoro amministrativo da parte delle imprese e della pubblica amministrazione coinvolte.

Nel primo capitolo riassumeremo per sommi capi la disciplina IVA ordinaria: l'IVA è stata ideata come imposta a carico del consumatore finale

(contribuente di fatto), economicamente neutrale per gli operatori economici che la incassano e la versano all'Erario (contribuenti di diritto) e neutrale rispetto al numero dei passaggi della catena produttiva e distributiva.

Verrà evidenziato come l'impianto della normativa imposto dall'Europa sia un sistema molto stringente di regole, in cui la politica fiscale nazionale ha poco margine di discrezionalità. Si spiegherà quindi come è stato possibile per l'Italia introdurre deroghe tanto importanti, come quelle previste dalle misure di split payment e reverse charge.

Si procederà all'analisi delle cause dell'evasione IVA, per cercare di comprendere quali sono le ragioni che rendono il tributo in questione tanto sensibile all'evasione e quanto questo dipenda da situazioni specifiche nazionali. L'Italia è infatti uno dei Paesi in Europa con il gap IVA più elevato. Seguiranno considerazioni sugli effetti dell'evasione in termini di aumento del debito pubblico, riduzione della capacità di spesa, concorrenza sleale, che hanno fatto della lotta all'evasione una priorità.

Nel secondo capitolo si sintetizzerà la disciplina relativa a split payment e reverse charge, illustrandone i casi e le modalità di applicazione. Si cercherà di comprendere in che modo tali meccanismi alternativi di riscossione possano essere utili alla riduzione del gap.

Procederemo poi a una visione panoramica degli interventi legislativi più recenti, concepiti per il contrasto e la prevenzione dell'evasione IVA. Nonostante abbiano

imposto nuove procedure e un aumento degli obblighi informativi, con aumento dei costi a carico delle aziende e dei loro consulenti, se ne evidenzierà il carattere di innovazione ed efficacia.

Nell'ultimo capitolo verificheremo, attraverso la lettura dei dati sul gap IVA, come riportati nelle relazioni ministeriali, se a livello "macro" lo scopo anti-evasione può dirsi raggiunto e in quale misura. Dall'altra parte, per comprendere gli effetti che tali norme hanno provocato sugli equilibri finanziari e sui costi amministrativi delle imprese, ho ritenuto interessante affrontare il caso studio di una piccola impresa del settore edile. L'esposizione del caso studio del Comune di Montecassiano mostra come anche le pubbliche amministrazioni siano state obbligate a un veloce adeguamento, con aumento del lavoro e complicazione degli adempimenti.

In conclusione, l'attività e gli interventi normativi a prevenzione e contrasto dell'evasione sono necessari e di prioritaria importanza per il funzionamento dell'economia e la gestione del debito pubblico. Dovrebbero essere però calibrati tenendo conto che la complicazione amministrativa può scoraggiare l'imprenditoria e lo sviluppo, soprattutto in un Paese di piccole imprese come il nostro. I risultati ottenuti da split payment e reverse charge andrebbero costantemente monitorati, soprattutto dopo l'introduzione delle più recenti misure contro l'evasione, per verificare se i benefici specifici, in termini di

riduzione del gap evasivo, siano congrui rispetto ai costi sopportati dalle imprese,
in termini di oneri amministrativi e privazione di liquidità.

CAPITOLO 1

L'IVA E LA SUA EVASIONE

1.1 L'IVA: *RATIO* DEL TRIBUTO E MODELLO DI FUNZIONAMENTO

L'IVA, imposta sul valore aggiunto, è stata introdotta nell'ordinamento fiscale italiano con il D.P.R. 633/1972 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 1973, sostituendo l'IGE (imposta generale sulle entrate), al fine di adeguare il sistema tributario italiano a quello degli altri Stati membri della Comunità europea.

Il decreto detto contiene l'intera disciplina nazionale dell'IVA, accogliendo quindi le successive modifiche al testo originario, comprese le norme speciali riguardanti split payment e reverse charge, oggetto del presente lavoro.

Riassumiamo sinteticamente la *ratio* di fondo del tributo e il meccanismo di applicazione. L'imposta sul valore aggiunto è un'imposta erariale indiretta, che colpisce i consumi attraverso l'assoggettamento a imposizione del valore aggiunto, nelle varie fasi del processo produttivo-commerciale. Essa assume insomma il consumo quale manifestazione indiretta di capacità contributiva. Il soggetto colpito dall'imposizione è il consumatore finale (contribuente di fatto), il quale però paga l'imposta all'operatore economico che gli cede beni o presta

servizi, non entrando difatti in contatto alcuno con l'amministrazione fiscale. Saranno gli operatori economici, che hanno ceduto beni o prestato servizi, a dover versare il tributo incassato all'Erario. Essi, tramite un meccanismo di rivalsa e detrazione, rimangono neutrali all'imposta dal punto di vista economico, pur essendo sottoposti a vari obblighi di natura formale e sostanziale entro scadenze prestabilite (contribuenti di diritto), cioè all'emissione della fattura, alla sua registrazione, liquidazione periodica, versamento, infine dichiarazione annuale e altri obblighi informativi.

I presupposti dell'imposizione sono indicati chiaramente dall'art.1¹, rubricato "Operazioni imponibili":

PRESUPPOSTO OGGETTIVO: cessioni di beni e prestazioni di servizi².

PRESUPPOSTO TERRITORIALE: operazioni effettuate nel territorio dello Stato³.

PRESUPPOSTO SOGGETTIVO: soggetti passivi IVA sono coloro che effettuano tali operazioni nell'esercizio di arti e professioni, cioè imprenditori e lavoratori

¹ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Testo unico IVA), articolo 1, "Operazioni imponibili": "L'imposta sul valore aggiunto si applica sulle cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nel territorio dello Stato nell'esercizio di imprese o nell'esercizio di arti e professioni e sulle importazioni da chiunque effettuate".

² Come definiti agli artt. 2 e 3.

³ Alla territorialità sono dedicati gli artt. 7 – 7 septies.

autonomi, titolari di partita IVA. Questi sono i soggetti in capo ai quali sussistono gli obblighi tributari, formali e sostanziali, in materia di IVA, pur non essendo i soggetti che l'imposta vuole colpire dal punto di vista economico.

Illustriamo ora il meccanismo di funzionamento dell'imposta.

L'art. 6 prevede che l'imposta divenga esigibile al momento dell'effettuazione delle operazioni. Le cessioni di beni mobili si considerano effettuate al momento della consegna o spedizione; le prestazioni di servizi si considerano effettuate all'atto del pagamento del corrispettivo. Inoltre: "Se anteriormente al verificarsi degli eventi indicati nei precedenti commi o indipendentemente da essi sia emessa fattura, o sia pagato in tutto o in parte il corrispettivo, l'operazione si considera effettuata, limitatamente all'importo fatturato o pagato, alla data della fattura o a quella del pagamento"⁴. Il debito d'imposta del soggetto passivo nei confronti dell'Erario sorge quindi per le cessioni di beni al momento della consegna del bene, o, se precedente, alla data di fatturazione o alla data del pagamento; per le prestazioni di servizi invece rileva il primo fra il momento del pagamento e la data di fatturazione⁵.

⁴ Art. 6, c.4, D.P.R.633/1972.

⁵ La registrazione della fattura, di conseguenza la liquidazione periodica (calcolo del debito totale nei confronti dell'Erario) e il versamento, vengono effettuati in base alla data della fattura. Da qui l'obbligo di fatturare alla data in cui l'imposta diviene esigibile: data di consegna del bene o data dell'incasso, se precedente, e non più tardi. L'emissione della fattura precedentemente a questi momenti è possibile, ma sempre in base alla sua data viene a determinarsi l'esigibilità dell'imposta.

Affinché l'imposta non gravi economicamente sul soggetto passivo, allo stesso viene riconosciuto il diritto di rivalsa. Si legge all'art. 18, comma 1: "Il soggetto che effettua la cessione di beni o prestazione di servizi imponibile deve addebitare la relativa imposta, a titolo di rivalsa, al cessionario o al committente". Nella fattura emessa, da art. 21, dovranno essere indicati l'imponibile (valore della cessione di beni o prestazione di servizi), l'aliquota IVA, ammontare dell'imposta calcolato sulla base di aliquota e imponibile, l'importo totale della fattura. Il cliente, che sia consumatore finale o altro operatore economico, paga al fornitore l'importo totale della fattura. La rivalsa IVA in base alla legge non è solo un diritto ma un obbligo; il comma 4 dell'art.18 prevede la nullità di ogni patto contrario⁶.

⁶ La norma prevede l'obbligo di fatturazione con applicazione e addebito dell'imposta. Di qui il debito verso l'Erario del cedente, e il diritto di detrazione del soggetto passivo IVA cessionario. Che il cliente paghi effettivamente la fattura intera, o non la paghi affatto, o paghi solo l'imponibile, è questione di diritto privato. La norma tributario non impone l'obbligo di ricevere il pagamento dell'imposta dal cliente. TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, UTET, 2009, p.230: "una volta sorto il credito di rivalsa e quindi il diritto di detrazione del cessionario verso l'Erario, le prescrizioni della legge fiscale sono adempiute; l'effettivo pagamento è un fatto tra privati, liberamente negoziabile". In caso di non pagamento dell'imposta da parte del cliente, o di non pagamento dell'intera fattura, secondo la legge il cedente è comunque debitore dell'imposta nei confronti dell'Erario e il cessionario ha diritto alla detrazione dell'imposta.

Il soggetto passivo è quindi debitore d'imposta ex art.17: l'IVA addebitata al cliente sulle vendite dovrà essere versata dal cedente/prestatore all'Erario, cumulativamente e al netto della detrazione dell'IVA sugli acquisti, calcolo che avviene periodicamente (mensilmente o trimestralmente⁷) attraverso la liquidazione. Per il soggetto in questione l'IVA incassata non è quindi un ricavo, né l'IVA pagata ai propri fornitori è un costo: il meccanismo di rivalsa e detrazione come descritto assicura al soggetto la neutralità dell'imposta dal punto di vista economico.

Più precisamente, per la detrazione dell'IVA sugli acquisti sono necessari i seguenti requisiti: 1) l'inerenza⁸, cioè che i beni e i servizi siano acquistati nell'esercizio dell'impresa, arte o professione: acquisti non inerenti sono stati effettuati dal soggetto in qualità di consumatore finale e non danno diritto alla detrazione; 2) afferenza⁹ a operazioni attive imponibili IVA: non è detraibile l'imposta relativa all'acquisto di beni e servizi afferenti operazioni attive esenti IVA o comunque non soggette all'imposta. È il caso ad esempio di coloro che svolgono professioni mediche, operazioni esenti IVA ex art.10: l'IVA sugli

⁷ La liquidazione trimestrale IVA può essere scelta dai contribuenti che nell'anno solare precedente hanno realizzato un volume d'affari non superiore a: 400.000 euro, per i lavoratori autonomi e per le imprese che hanno come oggetto della propria attività la prestazione di servizi; 700.000 euro, per le imprese che esercitano altre attività.

⁸ Art.17, c.1.

⁹ Art.17, c.2.

acquisti, anche se inerenti all'attività, non sarà per loro detraibile, quindi l'onere economico dell'imposta sarà a loro carico; 3) il diritto alla detrazione sorge nel momento in cui l'imposta diviene esigibile per il cedente¹⁰ 4) per la detrazione è necessario anche il possesso della fattura¹¹, che permette la corretta registrazione e liquidazione; 5) il diritto alla detrazione è esercitabile al più tardi con la dichiarazione relativa all'anno in cui il diritto di detrazione è sorto¹²; 6) per esigibilità e detrazione non è necessario che l'imposta e la fattura siano state pagate¹³. Da tutte le disposizioni in elenco è evidente che il diritto di detrazione di un soggetto passivo è indissolubilmente legato al debito d'imposta di altro soggetto passivo.

Emerge dunque il carattere dell'IVA come imposta generale sui consumi (imposta indiretta), basata su un sistema plurifase, cioè applicata e versata in ogni fase della catena produttiva e distributiva, sulla base del valore aggiunto (vendite meno acquisti di ogni soggetto passivo): è riscossa dall'Erario in maniera frazionata e anticipata tramite versamenti da parte dei soggetti passivi IVA, l'imposta pesa economicamente solo sul consumatore finale in maniera

¹⁰ Art.17, c.1.

¹¹ Come previsto dalla Direttiva 2006/112/CE e ribadito dalla Circolare n 1/E/2018 dell'Agenzia delle Entrate.

¹² Art.17, c.1.

¹³ Vedi nota n.5 del presente paragrafo.

proporzionale al prezzo del bene/servizio acquistato, è neutrale nei confronti degli operatori economici grazie al meccanismo di rivalsa e detrazione, infine è neutrale rispetto al numero dei passaggi della catena.

Ovviamente questo meccanismo funziona e garantisce la neutralità dell'imposta per gli operatori economici, l'imposizione a carico dei consumatori finali e infine l'incasso dell'intera imposta da parte dell'Erario, se ad ogni passaggio della catena produttiva e distributiva i soggetti coinvolti applicano la normativa correttamente. Nonostante la validità teorica del modello, l'applicazione pratica si evidenzia come piuttosto complessa, anche a causa della numerosità dei nodi della catena: in ogni fase possono verificarsi errori, tentativi di frode ai danni dell'Erario, altre problematiche, ad esempio situazioni di crisi aziendale, problemi di solvibilità dell'operatore economico, che provocano tardi o omessi versamenti. Il problema principale è evidentemente l'evasione: facile immaginare che l'operatore economico tenti in vari modi di appropriarsi dell'IVA, sottraendola all'Erario e facendola diventare sostanzialmente un proprio ricavo, ad esempio non emettendo fattura, o non registrandola, o semplicemente non versando l'imposta dovuta¹⁴.

¹⁴ Nel paragrafo 1.3 verranno affrontati i meccanismi di evasione.

Considerato che il gettito IVA, dopo l'Irpef, è l'entrata più consistente per le casse dello Stato¹⁵, e che allo stesso tempo è il più evaso in assoluto¹⁶, negli ultimi anni sono stati messi a punto dal legislatore dei meccanismi di applicazione e riscossione del tributo alternativi, in deroga alla disciplina ordinaria di impianto europeo, al ricorrere di determinate fattispecie.

Split payment¹⁷ e reverse charge¹⁸ costituiscono forme di deroga alla disciplina generale dell'IVA, concepite allo scopo di arginare l'evasione dell'IVA da parte dei contribuenti, assicurando il versamento all'Erario. In entrambi i casi il cedente, o prestatore di servizi, non incassa l'IVA sulla vendita, e l'obbligo di versamento si sposta, in modi differenti nell'un caso piuttosto che nell'altro, in capo al cessionario o committente, soggetto considerato più affidabile. Lo split payment più precisamente prevede che il cedente/prestatore applichi normalmente l'IVA in fattura, ma pretenda dal cessionario/committente solo il pagamento

¹⁵ Nel 2014, un anno prima l'introduzione dello split-payment e dell'estensione del reverse charge tramite la Legge Finanziaria 2015, le entrate erariali totali ammontavano a 418.947 milioni di euro, di cui 163.749 milioni costituiti dal gettito IRPEF, 114.462 dal gettito IVA. Fonte: Bollettino delle entrate tributarie 2014, pubblicato dal Ministero dell'economia e delle finanze (disponibile in https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2014/Bollettino_entrate_-_Dicembre_2014_xv.pdf).

¹⁶ Nel 2014 il tax gap IVA è stato stimato per 36.475 milioni di euro (31,87% dell'effettivo gettito IVA, 2,2% del PIL), il tax gap IRPEF per 33.408 milioni di euro (20,40% dell'effettivo gettito IRPEF, 2,1% del PIL). Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2018*, 2018.

¹⁷ Disciplina contenuta nell'art.17-ter del Testo unico IVA

¹⁸ Disciplinato dall'art 17, commi 5 – 8, art. 74 c.7, Testo unico IVA.

dell'imponibile. L'IVA, non pagata al cedente/prestatore, verrà versata all'Erario dal cessionario/committente. Il cessionario è il contribuente più affidabile per eccellenza, poiché la norma prevede il regime di split payment per le operazioni effettuate nei confronti della pubblica amministrazione¹⁹. Si tratta quindi di una deroga alle modalità ordinarie di liquidazione e di versamento²⁰.

Invece nel reverse charge si verifica un'inversione contabile, secondo la quale per determinate cessioni di beni e prestazioni di servizi, il debitore d'imposta (nella definizione dell'art.17 del Testo unico IVA) non è il cedente/prestatore come da disciplina ordinaria, ma il cessionario/committente. Come debitore di imposta, oltre che del versamento, egli diviene responsabile di tutti gli obblighi e adempimenti relativi all'imposta²¹, a partire dall'applicazione dell'IVA: riceve infatti una fattura senza IVA, che dovrà integrare con l'imposta, poi registrare, oltre che nel registro degli acquisti, anche in quello delle vendite. Con la doppia

¹⁹ Nella relazione tecnica allegata alla legge che istituisce lo split payment, il soggetto pubblica amministrazione viene considerato totalmente affidabile. Questo è il presupposto del funzionamento in logica anti-evasione del nuovo regime.

²⁰ Le modalità di liquidazione e versamento in caso di split payment verranno analizzate più precisamente in apposito paragrafo. Qui è utile precisare che il cessionario/committente potrebbe anche non essere soggetto passivo IVA – questo il caso di pubbliche amministrazioni che svolgono solamente attività istituzionali e non commerciali – e quindi non occuparsi affatto degli adempimenti previsti dalla disciplina tributaria, come registrazione delle fatture e liquidazione IVA.

²¹ Il reverse charge presuppone che il cessionario/committente sia a sua volta soggetto passivo IVA.

registrazione per il cessionario sorge sia il debito d'imposta (in questo si sostituisce al cedente), sia il diritto alla detrazione: il carattere di neutralità dell'IVA viene conservato. Questo meccanismo, per cui debito e credito vengono posti in capo al medesimo soggetto, evita che il cessionario possa detrarre l'IVA sull'acquisto quando il cedente non versa quella sulla vendita.

Per applicare queste deroghe alla disciplina come delineata dall'ordinamento comunitario, l'Italia ha dovuto necessariamente consultare e ottenere un'autorizzazione dal Consiglio europeo. Nel prossimo paragrafo ne verranno ricostruite brevemente le vicende.

1.2 IMPIANTO EUROPEO DELLA DISCIPLINA E INTRODUZIONE NAZIONALE DI DEROGHE

L'imposta sul valore aggiunto è stata introdotta nell'ordinamento comunitario con le direttive comunitarie 67/227 e 67/228/CEE dell'11 aprile 1967, allo scopo di armonizzare le imposte sulla cifra d'affari previste dai singoli ordinamenti nazionali dei Paesi membri, ed è oggi disciplinata dalla Direttiva 2006/112/CE, testo unico che ha raccolto le modifiche apportate da una serie di direttive successive alle prime.

Già nel Trattato di Roma (TCEE, 1957), fondante la Comunità economica europea, era emersa chiaramente la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni, anche nel campo delle imposte indirette, visto l'obiettivo della formazione di un mercato unico europeo, dove fossero abbattuti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, quindi anche gli ostacoli fiscali²².

L'importanza di tale armonizzazione fu ribadita negli artt. 110-113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In particolare all'art.113: "Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza". Imposte indirette differenti avrebbero creato un ostacolo alla circolazione dei beni e dei servizi, sia per la difficoltà degli operatori, che

²² Art. 93, TCEE, 1957: "Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno".

trovandosi a scambiare merci sul territorio intracomunitario avrebbero dovuto gestire i vari trattamenti fiscali nazionali, sia perché avrebbero potuto creare una distorsione alla concorrenza: gli Stati avrebbero potuto utilizzare la leva fiscale per favorire la produzione nazionale rispetto a quella proveniente dagli altri Stati membri²³. Non fu mai prevista quindi una perdita totale di sovranità dei singoli Paesi in materia tributaria, ne veniva solo stabilita la necessità di armonizzazione nella misura in cui il mercato interno potesse funzionare senza distorsioni²⁴.

A questo scopo la Commissione europea nel 1962 sottopose al Consiglio una proposta di direttiva che prevedesse l'adozione di un sistema comune di imposta sul valore aggiunto, modellata sulla TVA francese, che sostituisse le imposte sulla cifra d'affari a carattere cumulativo (a cascata), tipiche della maggior parte degli Stati membri, compresa l'Italia²⁵. Tale imposta sarebbe stata applicata in ogni fase

²³ MELIS G., *Manuale di diritto tributario*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, p.729.

²⁴ «L'attuale ordinamento dell'Unione europea stabilisce che la politica fiscale è di competenza dei singoli Stati membri, in quanto elemento caratterizzante della sovranità nazionale. Di conseguenza ad oggi non esiste un ordinamento fiscale europeo inteso come un insieme organico di imposte europee sovrapposte a quelle degli Stati membri e derivanti dall'esercizio di una piena competenza fiscale dell'Unione. I vari Trattati non attribuiscono, infatti, alle istituzioni comunitarie competenze fiscali tali da permettere la creazione di una imposta comunitaria, di definirne la base imponibile e di assicurarne la riscossione. L'azione europea in materia è, pertanto, sussidiaria in quanto riguarda solo quegli aspetti che possono incidere sul funzionamento del mercato comune e sull'attuazione della libera concorrenza», in BADRIOTTI A., «L'armonizzazione dell'imposta sulle società nell'Unione europea», *CSF Papers*, novembre 2007.

²⁵ Solamente la Francia aveva un'imposta del genere, la TVA, introdotta nel 1954. In Italia vigeva l'IGE, Imposta generale sulle entrate, imposta plurifase a carattere cumulativo.

di produzione e scambio di beni e servizi, proporzionalmente al valore del prezzo/servizio fornito. Al contrario delle imposte a cascata, ugualmente plurifase, sarebbe stata permessa però la detrazione dell'imposta sugli acquisti. L'imposta, a carico dei consumatori finali, sarebbe stata quindi neutrale rispetto al numero dei passaggi della catena produttiva e distributiva.

Nel 1967 il Consiglio promulgò la Prima e la Seconda Direttiva in materia di armonizzazione delle imposte sulla cifra d'affari: la Direttiva 67/227/CEE enuncia i principi fondamentali del sistema comune dell'IVA, la Direttiva 67/228/CEE ne disciplina la struttura e le modalità di applicazione²⁶. La determinazione delle aliquote e della base imponibile rimanevano competenza degli Stati membri. Seguirono modificazioni e precisazioni della disciplina attraverso successive direttive. In particolare la Sesta Direttiva IVA (Direttiva 77/388/CEE, del 1977) dettò una disciplina molto più articolata e precisa, restringendo i margini di discrezionalità dei singoli ordinamenti nazionali, soprattutto riguardo la determinazione della base imponibile e il regime delle esenzioni. A seguito infatti di una decisione adottata dal Consiglio il 21 aprile 1970, n.70/243, veniva stabilito che la Comunità europea si dotasse di un sistema di risorse proprie, parte delle quali provenienti dal gettito IVA dei singoli Stati membri. Di qui la necessità di una più stretta uniformazione delle legislazioni nazionali.

²⁶ Nel 1972 l'IVA fu introdotta in Italia con D.P.R. 633/72, recepimento della Prima e Seconda Direttiva, ed è entrata in vigore il 1° gennaio 1973.

Per quanto riguarda gli scambi commerciali tra Paesi europei, le norme oggi di riferimento sono contenute nella Direttiva 91/680/CEE, in vigore dal 1° gennaio 1993 (recepita in Italia con D.L. 331/1993), con le modificazioni apportate dalla Direttiva 2008/8/CE e 2008/9/CE del 12 febbraio 2008. Nello scambio fra operatori economici di Paesi europei diversi vige il principio di tassazione nel paese di destinazione (nel caso di prestazione di servizi il paese di destinazione è il paese in cui è residente il committente), e vige invece il principio di tassazione nel paese di origine per le cessioni verso consumatori finali. In particolare, riguardo lo scambio fra operatori economici, principio di tassazione nel paese di destinazione significa che: 1) chi effettua la cessione intracomunitaria compie un'operazione non imponibile IVA; 2) chi effettua l'acquisto intracomunitario diviene debitore d'imposta nei confronti dell'amministrazione fiscale del suo Paese. È infatti previsto che il cessionario, ricevuta la fattura senza IVA, la integri applicando l'aliquota l'IVA nazionale e la annoti sia nel registro degli acquisti sia nel registro delle vendite. Tramite l'annotazione nel registro delle vendite egli diventa debitore d'imposta nei confronti dell'amministrazione fiscale del suo Paese; allo stesso tempo l'annotazione nel registro degli acquisti della fattura ricevuta, integrata con l'IVA, gli consente la detrazione. Il soggetto rimane così totalmente neutrale all'imposta dal punto di vista economico, come lo è nel caso degli acquisti da operatori nazionali. A conseguenza di ciò per lui è

indifferente acquistare da soggetto passivo nazionale, piuttosto che da soggetto passivo di altro Stato membro.

Oggi la disciplina comunitaria dell’IVA è contenuta nella Direttiva 2006/112/CE, vero e proprio testo unico dell’imposta, che riunisce le norme contenute nelle direttive che si sono succedute nel tempo. I presupposti d’imposta, la base imponibile, il modello di applicazione è uniforme per tutti i Paesi membri, data la posizione gerarchicamente più elevata delle fonti di diritto europeo, che gli stati sono obbligati a recepire nel proprio ordinamento²⁷.

In quest’ambito, che posto trovano i regimi di reverse charge e split payment, previsti dalla normativa italiana, che derogano al modello imposto dalla disciplina comunitaria? Quali ne sono gli scopi, gli effetti? Come e perché sono stati legittimati? Entrambi mantengono il principio di neutralità economica per gli operatori, ma prevedono, in maniera diversa, deroghe alle previsioni

²⁷ BASILAVECCHIA M., in «L’evoluzione della politica fiscale dell’Unione europea», *Rivista di diritto tributario*, 2009, pgg. 361-400: “si ha l’immediata percezione di una potente produzione politico giuridica in materia tributaria in sede europea, del tutto sproporzionata alla rilevanza che l’aspetto fiscale ha negli atti fondamentali dell’Unione [...]. Il ruolo delle istituzioni comunitarie non è più soltanto quello di contenere le politiche fiscali degli Stati membri, ma di dettare delle linee guida, talora anche di notevole dettaglio, in ordine a caratteristiche strutturali degli ordinamenti statali. [...] un’attività che tende a fare dei singoli sistemi tributari degli Stati un sistema unico [...]. Per l’IVA l’armonizzazione non si limita a disciplinare aspetti parziali di un prelievo per evitarne strutture distorsive, ma realizza un prototipo integrale di tributo che deve essere adottato quale modello vincolante dagli Stati membri”.

sull'applicazione dell'imposta, sul diritto alla rivalsa, sulla liquidazione, sull'individuazione del soggetto incaricato del versamento²⁸.

La disciplina del reverse charge è contenuta nell'art. 17 del Testo unico IVA, rubricato "Debitore d'imposta". Altre fattispecie a cui si applica il regime si trovano all'art 74 dello stesso testo. Al primo comma dell'art. 17 viene riportata la disciplina ordinaria dell'imposta secondo la quale: "L'imposta è dovuta dai soggetti che effettuano le cessioni di beni e le prestazioni di servizi imponibili, i quali devono versarla all'Erario". Nel comma 2 si riporta invece la deroga: "Gli obblighi relativi alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi effettuate nel territorio dello Stato da soggetti non residenti nei confronti di soggetti passivi stabiliti nel territorio dello Stato [...] sono adempiuti dai cessionari o committenti". Per tali operazioni il debitore d'imposta diviene quindi il cessionario/committente secondo un meccanismo che prevede a suo carico non solo il versamento dell'IVA, ma tutto il resto degli adempimenti che la disciplina ordinaria mette in capo al cedente: il cessionario applica l'imposta (integrando la fattura se il cedente è soggetto comunitario o emettendo autofattura se è soggetto extra-UE), provvede alla annotazione nel registro delle vendite, di conseguenza

²⁸ La normativa specifica e i meccanismi di applicazione e funzionamento, compresi gli adempimenti a carico dei soggetti coinvolti, verranno specificatamente trattati nei paragrafi 2.1 e 2.2.

liquida l'IVA. Si attua insomma una inversione contabile. Da qui il nome in gergo di “reverse charge esterno”.

Identico meccanismo di inversione contabile è stato successivamente previsto anche per determinate operazioni effettuate all'interno del territorio nazionale tra soggetti passivi IVA, meccanismo comunemente conosciuto come “reverse charge interno”. Introdotto inizialmente per la sola fattispecie delle cessioni in oro da investimento con la Legge 17 gennaio 2000 n.7, quale recepimento della Direttiva 98/80/CE²⁹. La *ratio* della Direttiva era quella di favorire gli operatori del settore³⁰.

Nel 2003, ad opera dell'art.35 del D.L.269/2003 (“Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici”), fu prevista l'applicazione del reverse charge interno per le cessioni fra soggetti passivi IVA di rottami e materiali di recupero³¹, ma questa volta allo scopo di prevenire fenomeni di evasione fiscale particolarmente diffusi nel settore dei

²⁹ È stato introdotto così il comma 5 all'art.17 del Testo unico IVA.

³⁰ “L'applicazione della regolamentazione normale in materia di imposte costituisce un ostacolo importante al suo uso ai fini di investimento finanziario e giustifica pertanto l'applicazione di un regime fiscale particolare per l'oro da investimento”, in MAZZELLA E., «La nuova normativa IVA del mercato dell'oro da investimento e per uso industriale o artigianale», in *Giurisprudenza di merito*, n.06/2000.

³¹ art.74 D.P.R.633/72, c.7: “per le cessioni di rottami, cascami e avanzi di metalli ferrosi e dei relativi lavori, di carta da macero, di stracci e di scarti di ossa di pelli, di vetri, di gomma e plastica [...] anche per le cessioni dei semilavorati di metalli ferrosi”.

materiali di scarto³². Trattandosi di una deroga alla disciplina dell'IVA di fonte europea, fu necessario ottenere un'autorizzazione da parte del Consiglio europeo³³. Infatti, secondo l'art. 27 della Sesta Direttiva IVA (Direttiva 77/388/CEE), i Paesi membri, "allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune frodi o evasioni fiscali", avrebbero potuto introdurre misure particolari di deroga alla disciplina ordinaria (non necessariamente il reverse charge), previa autorizzazione del Consiglio Europeo, che l'avrebbe accordata dopo aver giudicato la misura proposta come:

a) proporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti;

³² "La scelta del reverse charge è chiaramente ispirata dall'intento di contrastare i diffusi fenomeni di frode e di evasione più volte denunciati dagli operatori del settore, riconducibili in particolare al diverso trattamento riservato dalla previgente disciplina alle cessioni di rottami non ferrosi e alle cessioni di rottami ferrosi. Se per le prime si applicava infatti il citato regime di sospensione dall'imposta (il tributo veniva assolto, cioè, solo all'atto della cessione del prodotto finito), allo stesso non erano invece assoggettati i rivenditori di materiali ferrosi che avessero realizzato un fatturato superiore a due miliardi di vecchie lire (per i quali rilevava quindi il regime impositivo ordinario), mentre agli operatori con fatturato superiore a 150 milioni di lire veniva comunque riconosciuta la facoltà di optare per il regime ordinario. Proprio tale opzione sarebbe stata all'origine dei fenomeni illeciti: sembra infatti che molti operatori vendessero i rottami ferrosi trattenendo l'IVA incassata sulle vendite, per rendersi successivamente irreperibili; al danno procurato all'Erario si aggiungeva dunque quello subito dalle aziende oneste, impossibilitate ovviamente a praticare gli stessi prezzi offerti dagli operatori fraudolenti" in PORTALE R., «Rottami, percorso IVA più snello», *Il Sole 24 Ore – Norme e tributi*, 22 giugno 2004.

³³ Decisione del Consiglio Ue del 22 marzo 2004, 2004/295/Ce. In realtà la norma entrò in vigore nelle pendenze dell'esame della domanda da parte degli organi europei, prima dell'effettivo rilascio dell'autorizzazione.

b) neutrale sotto il profilo del gettito e, conseguentemente, della quota di imposta dovuta alla Comunità sotto forma di "risorse proprie";

c) utile ad agevolare l'attività amministrativa e di riscossione dell'Iva da parte dell'amministrazione finanziaria.

Come precedentemente notato il reverse charge riesce a limitare l'evasione, ponendo in capo al medesimo soggetto (il cessionario/committente) il diritto di detrazione e l'obbligo di versamento.

Nel tempo, con lo scopo di arginare il fenomeno dell'evasione IVA, l'elenco delle fattispecie per le quali è stata prevista l'applicazione del regime di reverse charge si è allungato.

Con l'art. 35, c.5, del D.L. 223/2006 è stata prevista l'estensione del regime a tutti i contratti di subappalto nel settore edile³⁴. Mentre si era in attesa di autorizzazione comunitaria, intervenne la Direttiva 2006/69/CE del 24 luglio 2006, che individuava il reverse charge come utile mezzo di lotta all'evasione: allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta e contrastare l'evasione fiscale, veniva lasciata agli Stati membri la facoltà di stabilire il regime di inversione contabile in una serie di settori più a rischio di evasione³⁵, fra questi il settore edile, senza necessità di richiedere autorizzazione al Consiglio europeo.

³⁴ Introdotto l'art.17, c. 6, lett. a del Testo unico IVA.

³⁵ Poi riportati all'art. 199 della Direttiva 2006/112/CE.

Quindi la richiesta di autorizzazione per l'art.35, c.5, del D.L. 223/2006 fu automaticamente abrogata, perché non più necessaria.

Con l'art. 395 della Direttiva 2006/112/CE venne riscritta la procedura necessaria per l'ottenimento di autorizzazioni di deroga al regime ordinario IVA: sostanzialmente veniva abrogato il principio di silenzio-assenso previsto dalla Sesta Direttiva, secondo il quale l'autorizzazione veniva considerata come concessa, se entro due mesi la Commissione che aveva ricevuto la domanda dallo Stato membro non ne avesse chiesto l'esame al Consiglio. La concessione o il diniego di autorizzazione doveva ora avvenire esplicitamente, entro otto mesi dalla proposizione della domanda. Non cambiavano i presupposti per la concessione dell'autorizzazione: le richieste dovevano essere utili allo scopo di semplificare la riscossione o contrastare l'evasione dell'imposta, dovevano essere proporzionate rispetto a tali scopi, dovevano garantire lo stesso gettito e livello di imposizione sul consumo finale.

Tale procedura fu utilizzata dall'Italia per l'estensione del reverse charge ai casi di cessione di cellulari³⁶, loro componenti e accessori, pc³⁷ e loro accessori, prevista dalla Finanziaria del 2007 (L. del 27 dicembre 2006, n. 296), all'art.1 c.44.

³⁶ Art.17 c.6 lett. b, Testo unico IVA.

³⁷ Art.17, c.6, lett. c, Testo unico IVA.

Con l'art.9, c.1 del D.L. 83/2012 fu compresa poi la fattispecie delle cessioni di immobili per le quali nel relativo atto il cedente abbia espressamente manifestato l'opzione per l'imposizione³⁸.

Incisivo l'intervento della Legge di stabilità 2015 (L. 23 dicembre 2014, n. 190) che, all'art 1, comma 629, oltre ad aggiungere le cessioni di bancali³⁹, ha incluso tutte le prestazioni di servizi agli edifici⁴⁰: pulizia, demolizione, installazione di impianti e completamento. Considerati all'interno del settore dei materiali di recupero i primi e connessi al settore edile i secondi, come da art.199 della Direttiva 2006/112/CE, tali disposizioni non ebbero necessità di ricorrere all'autorizzazione europea, in quanto riconosciuti come settori a rischio di evasione.

Allo stesso articolo e comma, la Legge di stabilità 2015 ha istituito il nuovo regime IVA conosciuto come "split payment", introducendo il nuovo art.17-ter nel Testo unico IVA. In vigore a partire dal 1° gennaio 2015, prevede che in caso di cessioni di beni o prestazioni di servizi nei confronti delle pubbliche amministrazioni, sia il cessionario a dover versare l'imposta all'Erario. La deroga alla disciplina ordinaria IVA, per la quale fu necessaria l'autorizzazione europea

³⁸ Art.17, c.6, lett.a-bis, Testo unico IVA.

³⁹ Art 74, c.7, Testo unico IVA.

⁴⁰ Art.17 c. 6, lett. a-ter, Testo unico IVA.

ex art. 395 della Direttiva 2006/112/CE, riguarda il solo adempimento del versamento, che viene spostato in capo al cessionario, rimanendo il cedente il responsabile di tutti gli altri adempimenti previsti dalla disciplina. La relazione tecnica allegata alla Legge di stabilità 2015 chiarisce la *ratio* della disposizione: spostare l'obbligo di versamento in capo alla pubblica amministrazione è utile ad arginare l'evasione dell'imposta, in quanto la pubblica amministrazione è soggetto più affidabile del soggetto passivo IVA privato. Anzi, completamente affidabile: nelle stime di riduzione del tax gap che in sede di relazione sono state svolte, la pubblica amministrazione viene considerata a "gap zero". Inoltre la norma è giustificata dal fatto che pubblica amministrazione ed Erario sono entrambi soggetti pubblici: tramite lo split payment si evita che lo Stato (o ente pubblico) paghi l'imposta a un fornitore, e poi lo stesso Stato in qualità di Erario rischi di non incassarla⁴¹.

Nei prossimi paragrafi procederemo a quantificare gli effetti dell'evasione IVA e ad individuarne le cause, per poi verificare se, e in quale misura, gli

⁴¹ SPERA M., in *L'applicazione dello Split Payment nell'ordinamento nazionale tra criticità e dubbi operativi*, Il Fisco n.10, 2015: "L'adozione di tale meccanismo deriva da una possibile incoerenza di comportamento da parte dello Stato, qualora, da un lato, nella sua veste di acquirente, pagasse al proprio cedente/prestatore il corrispettivo delle forniture ricevute comprensivo dell'IVA e, dall'altro, nella sua funzione di Erario (soggetto percettore delle entrate fiscali) non avesse la certezza di incassare tale imposta".

interventi legislativi appena esposti abbiano raggiunto l'obiettivo di arginare il tax gap.

1.3 EFFETTI, CAUSE E MECCANISMI DELL'EVASIONE. ALCUNE LINEE TEORICHE E DATI A CONFRONTO

L'evasione è un problema notoriamente italiano, e i dati, che esporremo nel prosieguo, lo confermano: l'Italia è uno dei Paesi in Europa con il tax gap più elevato. Nonostante ciò, il problema dell'evasione interessa l'intera Europa e negli ultimi tempi, complicati da ormai più di dieci anni di crescita debole e da livelli di debito pubblico divenuti insostenibili per alcuni dei Paesi membri, la lotta all'evasione è divenuta una vera priorità. Oltre a trattarsi di una questione di equità sociale, le frodi fiscali ostacolano il corretto funzionamento del mercato unico, determinando una distorsione della concorrenza a favore degli evasori e a detrimento dei contribuenti onesti, comportano una perdita di risorse per i bilanci nazionali e ledono gli interessi finanziari della stessa Unione europea. La pagina web ufficiale del Parlamento europeo⁴² dà chiara evidenza della priorità della lotta all'evasione e dei diversi fronti sui quali si sta lavorando al riguardo. In particolare la Direttiva 2011/16/UE (modificata dalla Direttiva 2014/107/UE)

⁴² <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/accordi-fiscali>.

istituisce e disciplina un sistema automatico ed obbligatorio di scambio di informazioni tra i Paesi membri nel settore fiscale.

Gli effetti dell'evasione sono molteplici. il più banale e diretto è il vantaggio economico per il soggetto che mette in atto la frode, e ciò comporta, in prima battuta, iniquità sociale: non solo gli evasori contribuiscono meno alle risorse per la spesa pubblica, ma usufruiscono di servizi e beni pubblici pagati dagli onesti. L'evasione ha gravi effetti inoltre sulla concorrenza e sul corretto funzionamento del mercato: gli evasori possono applicare prezzi più bassi (si pensi anche semplicemente alla mancata emissione di fattura e non applicazione dell'IVA al prezzo di vendita), con pericolo di fuoriuscita dal mercato dei concorrenti onesti.

Essendo il fenomeno evasivo un fenomeno di massa, a livello macroeconomico ciò crea un grave ammanco di entrate nei bilanci pubblici, le cui conseguenze possono essere alternativamente, ma più spesso contemporaneamente:

- 1) inasprimento della pressione tributaria, a carico soprattutto dei contribuenti onesti, con ulteriori effetti distorsivi sulla concorrenza. L'aumento del prelievo fiscale provoca inoltre diminuzione del consumo, volano del PIL (basti pensare all'aumento di 2 punti dell'aliquota ordinaria IVA in Italia nel giro di 2 anni, prima nel 2011, poi nel 2013), aumento del cuneo fiscale con effetti sull'occupazione, sfavorisce l'attività imprenditoriale con conseguenze sullo

sviluppo⁴³, in generale mina la fiducia nell'apparato pubblico e comporta ulteriore aumento della propensione all'evasione.

2) tagli alla spesa pubblica, con effetti sulla redistribuzione della ricchezza, sulla fornitura di beni e servizi pubblici, sul livello degli investimenti con conseguenze sullo sviluppo.

3) aumento del deficit e quindi del debito pubblico. Il problema si è fatto tendenzialmente sempre più grave nel tempo soprattutto nei paesi “GIPSI” (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Irlanda), sicuramente a causa di anni di politiche economiche poco previdenti, inefficienze dell'apparato burocratico, corruzione, fino ad esplodere nella “crisi del debito sovrano”: l'importante grado di indebitamento ha portato negli ultimi anni a un grave innalzamento dei tassi di interessi richiesti dal mercato, con peggioramento ulteriore del debito. In queste circostanze, con la ricchezza prodotta dal Paese si finisce per dover pagare gli interessi, togliendo risorse all'investimento e alla fornitura di beni e servizi pubblici. Nel 2018 l'Italia ha registrato il peggior rapporto debito/PIL in Europa (132,2%) dopo la Grecia (181,1%)⁴⁴, nonostante tra il 1995 e il 2017 fosse riuscita

⁴³ “È difficile essere imprenditori in Italia. Da anni i sondaggi fra gli imprenditori hanno indicato tre deterrenti strutturali all'investimento: livello della tassazione, burocrazia e lentezza della giustizia, in particolare civile”. In TROVATI G., «Cottarelli: “Per ripartire va ridotta la pressione fiscale di due punti, senza deficit”», *Il Sole 24 Ore*, 11 gennaio 2020.

⁴⁴ <https://www.ilsole24ore.com/art/eurostat-nel-2018-debito-italiano-salito-1322percento-24-paesie-su-28-e-sceso-ABsZZFrB>.

a chiudere i bilanci pubblici sempre con un avanzo primario. “Zavorrati verso il fondo dalla spesa per interessi e da una crescita economica anemica, non riusciamo a uscire da questa palude del debito creata in un’altra epoca”⁴⁵.

Tali problemi sono attualmente peggiorati dalla grave fase recessiva che, esplosa alla fine degli anni Dieci del 2000, ha visto pochi momenti di ripresa, e a causa della pandemia da Coronavirus si prospetta come ancora di lunga durata. Nelle fasi recessive il PIL presenta crescita lenta o decresce addirittura, le entrate fiscali diminuiscono, la spesa pubblica necessariamente aumenta per garantire misure di sostegno al reddito.

Riguardo il problema dell’evasione in ambito europeo, l’attenzione dell’UE si concentra particolarmente sull’evasione dell’IVA, tributo, come detto nel precedente paragrafo, considerato centrale per il funzionamento del mercato unico, armonizzato secondo un impianto di fonte comunitaria, il cui gettito contribuisce direttamente alle risorse proprie dell’Unione. È inoltre un tributo che si è dimostrato particolarmente sensibile all’evasione, e il cui sistema di riscossione è ciclicamente messo sotto esame dalla Commissione europea⁴⁶. Dal 2013 il CASE Center – Center for Social and Economic Research di Varsavia,

⁴⁵ MARRO E., «Debito pubblico: come, quando e perché è esploso in Italia», *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2018.

⁴⁶ In particolare nel *Libro Verde sul futuro dell’IVA* (COM.695 del 1.12.2010) viene prospettato un metodo di riscossione alternativo a quello attuale, basato su uno split payment generalizzato.

incaricato dalla Commissione europea, produce annualmente un report sul VAT gap dei Paesi membri. Secondo gli ultimi dati, i Paesi dell'Unione nel 2018 hanno perso circa 140 miliardi di euro di entrate dal divario IVA, “a causa di frode fiscale e inadeguato sistema di riscossione”⁴⁷. Le cause vengono sinteticamente indicate: sono inadempimento del versamento, frode, elusione fiscale, fallimenti, inefficacia dell'operato delle amministrazioni fiscali nazionali, errori. La frode, l'errore e gli altri eventi considerati possono manifestarsi in ogni fase di liquidazione e versamento del tributo, che abbiamo detto essere basato su un sistema di riscossione frazionata e anticipata, creando tante opportunità di evasione quanti sono i nodi della catena produttiva e commerciale. In termini percentuali il VAT gap maggiore nel 2018 si è registrato in Romania (33,8%), seguita da Grecia (30,1%), Lituania (25,9%), Italia (24,5%). In termini assoluti invece è l'Italia a trovarsi al primo posto con 35.439 milioni di euro, seguita da Regno Unito (23.452 milioni) e Germania (22.077).

Cercheremo di indagare i motivi di questo triste primato nazionale e i meccanismi che comunque portano l'IVA, aldilà dei contesti nazionali, ad essere particolarmente sottoposta a fenomeni evasivi.

Sicuramente l'evasione IVA si inserisce all'interno del più ampio problema di evasione tributaria e contributiva. La letteratura definisce l'evasione fiscale come

⁴⁷ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/vat-gap_en.

un comportamento o insieme di comportamenti, attivi o omissivi, messi in atto con consapevolezza, in violazione della legge, allo scopo di ridurre o vanificare del tutto il prelievo di ricchezza da parte dello Stato o altro ente pubblico.

Per spiegare le cause dell'evasione si potrebbero ripercorrere i molteplici studi sull'argomento, cercando di trovare le spiegazioni del "caso italiano". Verranno qui citati, a titolo esemplificativo, alcuni di questi studi.

Secondo il modello del premio Nobel Gary Becker (1968) l'evasione dipenderebbe da quattro variabili: l'aliquota fiscale, la probabilità di controllo, l'entità dell'eventuale sanzione, il grado soggettivo di propensione al rischio (rischio di essere sottoposto a controllo e sanzionato). Quindi il livello delle sanzioni e la probabilità del controllo scoraggerebbero l'evasione, considerato il grado di propensione al rischio. Per quanto riguarda l'aliquota, una pressione fiscale più pesante condurrebbe il soggetto a considerare l'opportunità di evadere e di affrontare il rischio di controllo e sanzione. Si potrebbe allora pensare che il primato dell'evasione italiana sia appunto causato da una tassazione particolarmente elevata e da un operato dell'amministrazione fiscale inefficace in quanto a numerosità di controlli e sanzioni erogate. Il prof. Santoro (2010), analizzando il modello e applicandolo al caso italiano, evidenzia i limiti di tale teoria: nonostante diffuse credenze, le sanzioni previste dal nostro Paese non sono più permissive rispetto ad altri ordinamenti, né la probabilità di controllo è minore. Riguardo l'aliquota fiscale: l'aliquota ordinaria IVA italiana del 22% è

superata da quelle di numerosi altri Paesi (Ungheria al 27%, Danimarca, Croazia e Svezia al 25%, Finlandia e Grecia al 24%, Irlanda, Polonia, Portogallo al 23%)⁴⁸. La stessa aliquota media Irpef, in effetti più alta, non è troppo dissimile rispetto agli altri membri dell'Unione⁴⁹. In generale la pressione del fisco nel 2018, secondo stime dell'OCSE, in Italia si è attestata al 42,1% del PIL, superata da Francia (46,1%), Danimarca (44,9%), Belgio (44,8%), Svezia (43,9%), Finlandia (42,6%) e Austria (42,2%)⁵⁰.

Secondo invece la teoria dello psicologo dell'economia Erich Kirchler (2007), l'evasione deriverebbe dai seguenti fattori: 1) la complessità del sistema fiscale: la scarsa conoscenza delle norme fiscali da parte dei contribuenti causerebbe un aumento dell'evasione; 2) la percezione delle effettive opportunità di evasione 3) la percezione del sistema fiscale come equo ridurrebbe l'evasione, mentre un sistema percepito come inefficiente e corrotto l'aumenterebbe; 4) l'importanza della morale nelle scelte individuali e l'accettazione sociale del comportamento immorale, specificatamente evasivo. Santoro (2010) di nuovo eccepisce che

⁴⁸ Come riportati da CASE Center– Center for Social and Economic Reaserch, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. 2020 – Final Report*, Varsavia, settembre 2020.

⁴⁹ <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-progressivita-dell-imposta-sul-reddito-delle-persone-fsiche>.

⁵⁰ Dati riportati in LICINI G., «Tasse, Italia al settimo posto tra i Paesi Ocse. Francia la più tartassata», *Il Sole 24 Ore*, 5 dicembre 2019.

secondo diversi studi, e contro ogni idea preconcepita, l'accettazione sociale dell'evasione non è più alta in Italia che in altri Paesi.

A proposito di complessità del sistema fiscale, interessante anche il saggio *Dodging the grabbing hand; the determinants of unofficial activity in 69 countries* degli studiosi statunitensi della Rutgers University Friedman, Johnson, Kaufmann e Zoido-Lobaton (2000), secondo il quale la principale ragione dell'economia non osservata, più dell'intenzione evasiva, è il tentativo di evitare o ridurre il peso della burocrazia.

Secondo Santoro (2010) la causa che, aldilà di teorie generali, spiegherebbe in maniera più convincente la differenza di gap evasivo tra Italia (e in generale paesi del Sud-Europa) rispetto ai Paesi continentali, è la combinazione del sistema fiscale con la particolare struttura economica. Da una parte il sistema di imposizione è basato sull'autodichiarazione e adempimento spontaneo, dall'altra l'Italia, come gli altri Paesi meridionali, presenta un tessuto economico-produttivo molto frammentato, cioè composto da un elevato numero di imprese di piccola dimensione, che operano direttamente con il consumatore finale⁵¹. Ugualmente Lapecorella, direttore generale delle finanze, nell'audizione presentata nel 2019

⁵¹ In effetti nel nostro Paese, secondo stime ISTAT, il 95% delle imprese presenta meno di 10 dipendenti (<https://www.istat.it/it/files/2019/12/C14.pdf>).

riguardo i principali aspetti che connotano i fenomeni evasivi⁵², spinge ad una riflessione sulla “sostenibilità di mercato di un tessuto produttivo frammentato e marginale” in cui il consumatore finale è propenso a colludere con l’operatore economico: l’evasione IVA da omessa fatturazione è principalmente dovuta al “consenso” del consumatore a ricevere beni e servizi ad un prezzo inferiore, senza applicazione dell’IVA. Al contrario, negli scambi tra imprese, il cessionario tramite la fattura deduce fiscalmente il costo e detrae l’IVA sull’acquisto. In generale la piccola impresa riesce a tessere relazioni più personali con i propri clienti e fornitori, anche imprese, potendosi meglio accordare per operazioni fiscalmente illecite, e più facilmente riesce a tenere una contabilità parallela, “in nero”, quando invece in imprese di più grandi dimensioni e con assetti di corporate governance e burocratizzazione dei processi e delle attività, sarebbe impossibile o molto costoso. Allo stesso modo uno studio di Confcommercio del 2017⁵³, indagando l’evasione a livello regionale, dimostra che al Sud Italia la propensione all’evasione dell’IVA è maggiore rispetto al Nord e che questo dipende, fra le altre variabili, dalla più piccola dimensione delle imprese.

Per quanto riguarda invece la riflessione di Santoro (2010) sul sistema di imposizione, basato su autodichiarazione e adempimento spontaneo, sembra

⁵² LAPECORELLA F., *Principali aspetti che connotano i fenomeni dell’economia sommersa e dell’evasione fiscale*, Commissione Istruttoria I – Politiche Economiche, 4 ottobre 2019.

⁵³ Centro Studi Confindustria, *Risalita in cerca di slancio. L’evasione blocca lo sviluppo*, Scenari Economici n.25, dicembre 2015.

logico che in tale sistema ci sia più rischio di evasione. Il contribuente, sia ai fini di imposte sui redditi che ai fini IVA, dichiara l'esistenza delle operazioni commerciali compilando le fatture di vendita, occupandosi della loro rilevazione contabile, redigendo le proprie dichiarazioni fiscali e gli altri documenti informativi richiesti, versando spontaneamente il debito calcolato all'Erario. Solo un accertamento *ex-post* da parte dell'amministrazione finanziaria può verificare il corretto adempimento dei suoi obblighi e in un sistema di "fiscalità di massa" il controllo non potrà mai essere totale. Questo spiega perché l'Irpef sui redditi di lavoro autonomo sia molto più evaso rispetto a quello sui redditi da lavoro dipendente, dove l'imposta è applicata tramite ritenuta alla fonte da parte del datore di lavoro. Le stime registrano una propensione all'inadempimento delle imposte sui redditi di lavoro autonomo e d'impresa del 68,8% tra il 2015 e il 2017, contro il 2,8% del reddito da lavoro dipendente⁵⁴. Il meccanismo secondo il quale gli adempimenti sono a carico di un soggetto terzo, c.d. sostituto d'imposta, garantiscono senz'altro maggiore *tax compliance*, cioè affidabilità nella corretta esecuzione dell'obbligo fiscale. Volendo tornare al nostro tema principale, split payment e reverse charge, si può dire che tali sistemi di riscossione alternativi dell'IVA, che pongono l'adempimento del versamento, in modi diversi nell'un

⁵⁴ Dati riportati in Ministero dell'economia e delle finanze, *Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020 – Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, 2020.

caso rispetto all'altro, a carico di un soggetto terzo, considerato più affidabile, ripetono in qualche modo la logica della ritenuta alla fonte al fine di garantire la riduzione del gap evasivo.

Tutte le teorie illustrate riescono a spiegare differenti aspetti del fenomeno evasivo, e l'alto tasso di evasione italiano, in definitiva, trova ragione in tutti i fattori illustrati, senza che vi sia un'unica spiegazione definitiva. Recenti interventi normativi a contrasto dell'evasione (fatturazione elettronica, regime forfettario, incentivo all'uso del pagamento tracciabile...), come vedremo nel capitolo 2, hanno infatti toccato e cercato di risolvere la maggior parte delle criticità sopra evidenziate.

Il fenomeno è senz'altro complesso e di difficile comprensione, considerando che anche il preconcetto secondo il quale il Sud dell'Europa sia a più alto tasso di evasione è probabilmente privo di fondamento. Secondo la *Relazione sui reati finanziari, l'evasione e l'elusione fiscale* approvata il 26 marzo dal Parlamento europeo, basata sulle stime del ricercatore Richard Murphy per l'anno 2015, l'Italia è al primo posto per evasione con 190,9 miliardi di euro evasi ogni anno, ma al secondo e al terzo posto si piazzano Germania (125,1 miliardi) e Francia (117, 9 miliardi); a livello medio pro-capite, al secondo posto dopo l'Italia, si posizionerebbe la Danimarca con 3.027 euro evasi, scostandosi di soli 129 euro

rispetto all'Italia⁵⁵. Si conferma quindi quanto il problema dell'evasione sia un problema di tutta l'Unione, non solo dei Paesi membri solitamente stigmatizzati.

Dal 2016 una apposita commissione istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze produce annualmente un report sull'evasione nazionale, la *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, documento di fondamentale importanza in quanto una regolare e periodica stima dell'evasione, effettuata con una metodologia coerente nel tempo, è senz'altro il punto di partenza per impostare adeguati interventi e misurare i risultati raggiunti. “Sebbene l'evasione fiscale fosse uno dei talloni d'Achille del sistema fiscale italiano già a i tempi della riforma tributaria del 1973, è mancata per molto tempo un'azione di monitoraggio”⁵⁶. Già dalla fine degli anni Settanta in verità furono svolte a proposito varie ricerche accademiche, ma con metodologie e basi informative ovviamente diverse, quindi non comparabili. I dati comunque parzialmente concordano: dalla fine degli anni Settanta il tasso di evasione è tendenzialmente cresciuto nel tempo, con una lieve flessione negli anni Novanta, per poi tornare alla crescita.

⁵⁵ GALULLO R., A. MINCUZZI A., «Gli europei evadono 2,25 miliardi al giorno. Record pro capite in Danimarca (Italia esclusa)», *Il Sole 24 Ore*, 29 marzo 2019.

⁵⁶ SANTORO A., *L'evasione fiscale*, Il Mulino, Bologna, 2010, p.31.

Scopo principale della relazione ministeriale è la stima del tax gap e del suo andamento nel tempo. Il tax gap è il divario tra il gettito teorico e il gettito effettivo, cioè tra le imposte e contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare in base alle leggi in vigore e quelli effettivamente versati. Esso si riferisce non solo all'evasione: “include gli esiti di comportamenti evasivi, elusivi, frodi fiscali, mancati versamenti di imposte dichiarate e tutti i possibili errori non intenzionali”⁵⁷. Quindi oltre a comportamenti intenzionalmente evasivi, sono inclusi il mancato gettito a causa di errori di calcolo, e i mancati versamenti di imposte correttamente dichiarate, presumibilmente per carenza di liquidità, caso non sottovalutabile date le circostanze critiche nelle quali negli ultimi anni i contribuenti si trovano. Quindi è distinguibile un *collection gap*, divario tra quanto dichiarato e quanto effettivamente versato, e un *assessment gap*, divario tra quanto il contribuente avrebbe teoricamente dovuto versare e quanto dichiarato.

La stima è effettuata con metodologia *top-down*, come stabilito dall'art 10-bis c.4, lett b della L.196/2009, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale relativi a un certo aggregato macroeconomico e i dati sul gettito effettivo acquisiti dall'Anagrafe tributaria e dall'INPS. La base per la stima del gettito teorico è il

⁵⁷ Ministero dell'economia e delle finanze, *Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020 – Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, 2020, p.11.

calcolo del PIL fornito dall'ISTAT, il quale include l'economia non osservata, composta da: 1) economia illegale (prostituzione, droga, contrabbando...); 2) economia informale (attività legali ma svolte nell'ambito di rapporti di lavoro non regolati da contratti formali); 3) economia sommersa (attività svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive al fine di ridurre il prelievo fiscale); 4) sommerso statistico (errori nella raccolta dei dati statistici). I dati prodotti dall'ISTAT sono a loro volta frutto di stime, effettuate applicando metodologie stabilite dagli standard europei SEC 2010.

Secondo tali stime, riportate nella tabella n.1, tra il 2015 e il 2017 ci sarebbe stato un mancato gettito medio annuale per 107.186 milioni di euro (si consideri che il totale del gettito effettivo verso gli enti pubblici nel 2017 è stato di 481.304 milioni di euro)⁵⁸. I tributi che generano più gap, sono, come è immaginabile, Irpef sul reddito d'impresa e reddito da lavoro autonomo e IVA. Ciò è dovuto principalmente al fatto che queste sono le imposte con la più ampia base imponibile, e che concorrono maggiormente alle entrate pubbliche. Invece, come dicevamo, l'Irpef sul reddito da lavoro dipendente genera molto bassi livelli di gap. Il gap IVA riesce a superare lo stimato gap Irpef da lavoro autonomo e d'impresa (media per i detti anni di 36.048 milioni di euro contro 32.811 milioni) e si attesta come il tributo più evaso in assoluto. A livello di trend, si nota una

⁵⁸ https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie/RETeC-2017-12.pdf.

flessione del gap IVA soprattutto tra 2017 e 2018: in termini assoluti il gap è passato da 36.801 milioni di euro a 33.322 milioni, in termini relativi, di “propensione al gap”⁵⁹, dal 27,2% al 24% (vedi tabella n.2). Secondo la Relazione il merito è di varie misure di contrasto all’evasione IVA, in particolare lo split payment. Si nota però che, nonostante la scissione dei pagamenti sia stata introdotta nel 2015, i dati tra 2015 e 2017 non sembrano avere una tendenza precisa, anzi una pericolosa oscillazione.

Volendo distinguere all’interno del tax gap tra *assessment* e *collection gap*, come sopra definiti, come vediamo nella tabella n.3, l’*assessment gap* ha un peso decisamente maggiore, e questo vale per tutti i tributi. In effetti il mancato versamento di un’imposta dichiarata è rilevabile in maniera facile e automatica dall’amministrazione fiscale, cosa che scoraggia il contribuente dal non versare un tributo dichiarato: l’ipotesi si verifica sostanzialmente nei casi di grave mancanza di liquidità da parte del contribuente. Da notare che, nel caso dell’IVA, il *collection gap* stimato contribuisce per più di un terzo al tax gap complessivo, percentuale molto superiore rispetto a quella delle altre imposte. Difatti, una volta che le fatture sono state emesse, la non corretta dichiarazione non è semplice nel caso dell’IVA: a scopo anti-evasivo sono stati previsti ormai da qualche anno ulteriori obblighi informativi periodici oltre la dichiarazione: la comunicazione

⁵⁹ La propensione al gap è uguale al rapporto tra tax gap e gettito teorico, quindi riesce a non considerare gli effetti del ciclo economico.

delle liquidazioni e la comunicazione dati trimestrale. Con la fatturazione elettronica, come vedremo nel capitolo 2, l'amministrazione fiscale sarà presto in grado di compilare automaticamente la dichiarazione IVA annuale, non lasciando nessun margine di manovra al contribuente.

In definitiva, dal 2013 ad oggi, secondo tali stime, non emergono trend del gap particolarmente chiari, né per l'IVA né per gli altri tributi, se non nel passaggio dall'anno 2017 al 2018, nonostante i molti interventi messi in atto per il contrasto all'evasione fiscale. Di questi e dei loro effetti più specificatamente parleremo nel capitolo 2 e 3.

TABELLA 1.1: Tax gap in Italia (in milioni di euro)

Tipologia di imposta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-17	Media 2015-17*
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.975	3.964	4.204	4.103	4.338	N.D.	N.D.	4.215
IRPEF lavoro autonomo e impresa	30.175	31.594	32.182	33.949	32.303	31.647	-656	32.811
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	643	715	780	768	799	N.D.	N.D.	782
IRES	10.437	9.731	8.015	9.013	9.007	8.915	-91	8.678
IVA	34.918	36.776	35.887	35.458	36.801	33.322	-3.479	36.048
IRAP	8.383	8.063	5.485	4.992	5.226	5.069	-157	5.234
LOCAZIONI	760	754	1.275	767	729	693	-36	924
CANONE RAI	942	977	1.008	240	225	239	13	491
ACCISE sui prodotti energetici	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	1.490	-587	1.706
IMU	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	4.869	-3	4.991
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	251	247	266	19	249
Totale entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI)	91.944	94.340	90.394	91.018	91.239	86.244	-4.995	90.884
Totale entrate tributarie (al netto della TASI)	96.562	99.019	95.378	95.889	96.376	N.D.	N.D.	95.881
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.362	2.586	2.784	2.764	2.928	N.D.	N.D.	2.825
Entrate contributive carico datore di lavoro	7.659	8.428	8.516	8.119	8.804	N.D.	N.D.	8.480
Totale entrate contributive	10.021	11.014	11.300	10.883	11.732	N.D.	N.D.	11.305
Totale entrate tributarie e contributive	106.583	110.033	106.678	106.772	108.108	N.D.	N.D.	107.186

* Le stime relative al 2018 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'economia non osservata dell'Istat.
** La media è calcolata solo per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.

TABELLA 1.2: Propensione al gap nell'imposta

Propensione al gap nell'imposta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-2017	Media 2015-17*
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)**	3,0%	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	N.D.	N.D.	2,8%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	66,5%	67,6%	67,8%	68,0%	69,9%	66,8%	-3,2%	68,6%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	6,6%	7,1%	7,3%	7,1%	7,3%	N.D.	N.D.	7,2%
IRES	30,4%	28,0%	22,6%	24,2%	24,6%	23,9%	-0,6%	23,8%
IVA	27,2%	27,9%	27,1%	26,5%	27,2%	24,0%	-3,2%	26,9%
IRAP	22,7%	22,2%	20,1%	18,9%	19,2%	18,9%	-0,3%	19,4%
LOCAZIONI	9,1%	9,1%	14,8%	9,4%	8,8%	8,4%	-0,4%	11,0%
CANONE RAI	34,4%	35,6%	36,6%	9,9%	10,3%	10,8%	0,5%	18,9%
ACCISE sui prodotti energetici	6,2%	6,9%	7,5%	8,4%	10,7%	7,7%	-3,0%	8,9%
IMU	27,0%	26,9%	26,5%	26,3%	25,8%	25,8%	0,0%	26,2%
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	26,9%	26,5%	26,2%	-0,3%	26,7%
Totale al netto del lavoro dipendente e della TASI	31,3%	31,6%	30,9%	30,8%	31,0%	28,9%	-2,1%	30,9%
Totale al netto della TASI	22,1%	22,4%	21,3%	21,0%	21,1%	N.D.	N.D.	21,1%

* La media è calcolata per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati (senza la TASI).
** Per il lavoro dipendente la propensione è calcolata come il rapporto tra la stima dell'evasione fiscale per i lavoratori dipendenti irregolari e l'ammontare delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti pubblici e privati (al lordo della stima sull'evasione dei lavoratori irregolari).

TABELLA 1.3: Distinzione tra collection gap e assessment gap (in milioni di euro)

Tipologia di imposta	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Media
IRPEF totale lavoro autonomo e impresa	30.175	31.594	32.182	33.949	32.303	31.647	31.975
di cui IRPEF netto MV	28.508	29.862	30.384	32.077	30.522	29.903	30.210
IRPEF MV (**)	1.667	1.732	1.797	1.871	1.781	1.744	1.765
IRES totale	10.437	9.731	8.015	9.013	9.007	8.915	9.186
di cui IRES netto MV	9.014	8.306	6.511	7.359	7.354	7.280	7.637
IRES MV (**)	1.422	1.425	1.504	1.654	1.652	1.636	1.549
IVAsc totale	34.918	36.776	35.887	35.458	36.801	33.322	35.527
di cui IVAsc netto MV	26.496	27.517	26.486	25.152	26.105	23.637	25.899
IVAsc MV (**)	8.422	9.259	9.401	10.306	10.696	9.685	9.628
IRAP totale	8.383	8.063	5.485	4.992	5.226	5.069	6.203
di cui IRAP netto MV	6.764	6.595	4.401	3.968	4.151	4.008	4.981
IRAP MV (**)	1.619	1.469	1.084	1.024	1.074	1.061	1.222
LOCAZIONI	760	754	1.275	767	729	693	830
CANONE RAI	942	977	1.008	240	225	239	605
di cui CANONE netto MV	824	837	865	169	149	163	501
CANONE MV (**)	118	139	143	71	77	75	104
Totale	85.615	87.894	83.851	84.418	84.290	79.885	84.326
di cui netto MV	72.366	73.870	69.922	69.493	69.010	65.684	70.058
MV (**)	13.249	14.024	13.929	14.925	15.280	14.201	14.268

* I dati delle stime del gap relativi all'anno 2018 sono da considerarsi semi-definitivi.
** MV= mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2017 e 2018; IVAsc = IVA senza consenso.

FONTE TABELLE 1.1, 1.2, 1.3: RELAZIONE SULL'ECONOMIA NON OSSERVATA E SULL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA – ANNO 2020 – MEF.

Stando invece alle stime europee, nell'ultimo report prodotto dalla società CASE su incarico della Commissione europea, il VAT gap degli Stati membri, compresa l'Italia, dal 2014 al 2018 manifesterebbe generalmente un trend in diminuzione, sia in termini assoluti che relativi (rapporto tra VAT gap e gettito teorico), come riportato nelle tabelle n.4 e n.5. L'Italia registra una progressiva diminuzione a partire dal 2014, e in particolare tra il 2016 e il 2017. La metodologia di calcolo adottata è diversa da quella nazionale; si basa sul PIL come fornito dagli organi statistici dei Paesi membri e sulle stime di propensione al gap nazionali che considerano: 1) gli sforzi dell'amministrazione fiscale nella lotta all'evasione; 2) variabili macroeconomiche, seguendo il concetto secondo il quale più la fase del ciclo economico è recessiva, più aumenterebbe la propensione al gap; 3) struttura dell'economia e dimensione delle imprese (a conferma della teoria del Prof. Santoro precedentemente esposta); 4) altri indicatori. Inoltre nel gap viene considerato, al contrario delle stime della Relazione del MEF sopra esaminata, anche il *policy gap*, cioè la differenza di gettito determinata dall'applicazione di aliquote ridotte e esenzioni rispetto a una applicazione generale dell'aliquota ordinaria. Nei confronti tra Paesi ovviamente pesano la differenza delle aliquote IVA, l'aumento dei prezzi al consumo, la qualità dei dati contabili.

TABELLA 1.4: VAT Gap in Europa (in milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
Belgium	2,755	3,822	3,513	3,856	3,617
Bulgaria	1,086	985	620	649	614
Czechia	2,345	2,637	2,354	1,991	2,187
Denmark	3,006	2,938	2,539	2,509	2,248
Germany	26,800	20,891	21,132	21,800	22,077
Estonia	200	113	115	137	127
Ireland	878	1,712	1,425	1,592	1,682
Greece	4,611	5,660	6,258	7,256	6,570
Spain	6,999	4,370	4,577	5,033	4,909
France	17,066	15,841	14,121	11,829	12,788
Croatia		630	447	378	252
Italy	41,250	39,358	38,314	35,363	35,439
Cyprus			97	93	77
Latvia	460	472	297	348	256
Lithuania	1,115	987	988	1,111	1,232
Luxembourg	139	90	314	92	199
Hungary	2,215	2,018	1,743	1,835	1,190
Malta	293	188	213	174	164
Netherlands	4,248	5,010	2,651	2,496	2,278
Austria	2,569	2,489	2,466	2,645	2,908
Poland	9,483	9,847	7,893	6,044	4,451
Portugal	2,338	2,230	2,123	2,062	1,889
Romania	7,850	6,917	6,518	6,077	6,595
Slovenia	335	271	186	159	148
Slovakia	2,112	1,975	1,443	1,443	1,579
Finland	1,233	1,095	985	1,106	807
Sweden	1,302	1,207	665	872	306
United Kingdom	19,427	20,144	19,802	21,982	23,452
EU-28, EU-27 (2015), EU-26 (2014)	162,115	153,899	143,798	140,935	140,042

TABELLA 1.5: VAT Gap in percentuale (sul gettito teorico)

	Backcasted series													Full estimates					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Belgium	6.4%	10.9%	8.7%	11.6%	10.3%	10.0%	10.3%	8.6%	12.3%	13.0%	11.3%	12.6%	14.4%	12.7%	9.1%	12.2%	10.9%	11.5%	10.4%
Bulgaria	35.4%	38.0%	48.0%	34.6%	25.6%	21.7%	18.7%	24.2%	16.1%	27.0%	24.0%	25.7%	21.4%	16.3%	22.2%	19.5%	12.3%	12.2%	10.8%
Czechia	23.6%	22.9%	23.3%	25.5%	6.1%	4.2%	9.7%	13.6%	17.4%	19.0%	21.6%	17.3%	20.4%	19.3%	16.8%	17.6%	15.2%	11.9%	12.0%
Denmark	12.6%	12.1%	11.5%	10.6%	11.0%	10.3%	10.4%	10.0%	12.1%	10.6%	11.0%	11.4%	11.2%	12.2%	10.8%	10.3%	8.7%	8.2%	7.2%
Germany	10.2%	12.6%	12.1%	11.9%	12.2%	12.0%	10.7%	12.4%	11.6%	8.8%	9.0%	10.3%	11.5%	11.6%	11.7%	9.0%	8.8%	8.8%	8.6%
Estonia	9.0%	12.5%	13.3%	14.1%	20.0%	10.4%	6.9%	5.7%	15.7%	9.3%	10.5%	12.4%	12.5%	14.1%	10.4%	5.7%	5.5%	6.0%	5.2%
Ireland	13.8%	5.8%	8.3%	10.3%	7.4%	11.6%	11.6%	13.0%	15.0%	19.4%	16.3%	15.6%	15.6%	10.6%	7.1%	12.6%	10.2%	10.9%	10.6%
Greece	20.5%	17.7%	18.5%	23.0%	23.7%	26.5%	27.5%	27.2%	24.9%	30.7%	27.3%	34.8%	29.6%	33.0%	26.7%	30.5%	30.4%	33.1%	30.1%
Spain	5.4%	7.2%	8.5%	5.7%	4.0%	-0.4%	0.2%	8.8%	20.9%	33.4%	10.7%	15.1%	11.5%	13.3%	10.0%	6.0%	6.1%	6.4%	6.0%
France	4.4%	6.3%	7.8%	8.3%	7.1%	7.0%	7.5%	7.5%	9.3%	13.5%	8.7%	7.4%	11.7%	10.0%	10.3%	9.5%	8.4%	6.8%	7.1%
Croatia																10.0%	6.6%	5.5%	3.5%
Italy	26.5%	28.5%	27.8%	31.8%	32.3%	31.2%	27.6%	27.2%	30.1%	35.2%	27.6%	30.7%	30.0%	31.3%	29.6%	28.2%	27.3%	24.7%	24.5%
Cyprus																	5.5%	5.0%	3.8%
Latvia	11.7%	16.5%	17.5%	17.5%	18.7%	10.9%	7.2%	6.7%	21.6%	37.9%	30.1%	32.0%	23.7%	24.0%	20.5%	20.1%	12.8%	13.9%	9.5%
Lithuania	23.9%	27.1%	26.3%	31.6%	35.8%	29.6%	26.3%	22.1%	22.4%	33.4%	28.1%	28.3%	29.5%	29.5%	28.7%	25.5%	24.6%	25.1%	25.6%
Luxembourg	8.4%	8.1%	6.3%	6.1%	3.9%	2.2%	1.9%	4.1%	6.0%	2.1%	2.2%	2.5%	2.1%	3.3%	3.6%	2.6%	8.4%	2.6%	5.1%
Hungary	17.0%	22.9%	25.0%	21.0%	18.5%	22.2%	22.4%	19.5%	21.6%	21.4%	21.7%	21.5%	21.7%	21.1%	18.5%	15.9%	14.1%	13.5%	8.4%
Malta	30.9%	31.5%	29.8%	29.5%	34.3%	23.5%	24.2%	27.2%	26.3%	24.6%	28.7%	29.7%	31.1%	30.2%	31.3%	21.8%	23.0%	17.7%	15.1%
Netherlands	12.8%	11.9%	10.7%	10.1%	7.4%	6.9%	6.4%	4.2%	7.7%	12.8%	5.4%	9.9%	9.3%	10.0%	9.0%	10.1%	5.3%	4.8%	4.2%
Austria	7.7%	9.4%	6.5%	9.8%	10.2%	10.3%	12.6%	11.5%	11.5%	7.8%	9.9%	11.7%	8.6%	10.3%	9.2%	8.7%	8.3%	8.5%	9.0%
Poland	25.4%	29.4%	26.8%	26.1%	25.4%	17.8%	13.7%	10.5%	17.1%	23.3%	20.6%	20.8%	27.1%	26.6%	24.4%	24.7%	20.4%	14.3%	9.9%
Portugal	-0.7%	1.1%	1.8%	1.9%	2.6%	-0.6%	1.5%	3.0%	4.4%	15.3%	12.9%	13.2%	15.4%	15.7%	13.7%	12.7%	11.9%	10.9%	9.6%
Romania	37.7%	45.0%	35.5%	35.4%	40.6%	30.6%	33.4%	32.2%	33.4%	45.4%	40.7%	36.6%	37.6%	38.1%	40.6%	34.8%	37.3%	34.3%	33.8%
Slovenia	3.4%	5.3%	4.8%	5.7%	5.5%	5.1%	4.7%	6.5%	8.8%	10.6%	8.5%	6.3%	9.3%	6.7%	9.6%	7.8%	5.3%	4.4%	3.8%
Slovakia	22.5%	22.4%	23.7%	16.2%	19.1%	15.7%	22.4%	26.3%	25.2%	31.6%	33.0%	27.2%	36.7%	31.4%	29.6%	26.7%	21.0%	19.6%	20.0%
Finland	7.2%	8.4%	7.9%	8.0%	8.7%	6.6%	7.0%	9.6%	10.3%	5.2%	8.9%	5.6%	5.4%	5.9%	6.1%	5.5%	4.8%	5.1%	3.6%
Sweden	7.2%	7.3%	7.1%	6.2%	5.9%	5.6%	6.6%	5.4%	4.2%	3.4%	3.1%	3.8%	6.7%	3.4%	3.2%	2.9%	1.5%	1.9%	0.7%
United Kingdom	12.7%	13.6%	13.1%	10.2%	11.4%	11.6%	13.0%	13.1%	15.0%	13.9%	12.2%	10.9%	11.6%	10.8%	10.9%	10.6%	11.9%	11.9%	12.2%

FONTE TABELLE 1.4, 1.5: STUDY AND REPORTS ON THE VAT GAP IN THE EU-28 MEMBERS STATES, CASE CENTER, VARSAVIA, 2020.

Aldilà delle propensioni nazionali all'evasione, il sistema di riscossione dell'IVA in sé, come ideato in ambito europeo, frazionato e plurifase, si evidenzia come particolarmente problematico e generatore di gap. Errori, frode, elusione, mancato versamento dell'imposta correttamente dichiarata, possono manifestarsi in ogni nodo della catena degli scambi fra operatori economici fino al passaggio finale di applicazione dell'imposta al consumatore finale. I comportamenti generatori di gap dei soggetti passivi IVA sono elencati nella tabella 1.6.

TABELLA 1.6: Comportamenti generatori di gap IVA

<ul style="list-style-type: none"> • Vendita senza emissione di fattura, scontrino o ricevuta fiscale
<ul style="list-style-type: none"> • Emissione ritardata della fattura rispetto al momento in cui l'imposta diviene esigibile
<ul style="list-style-type: none"> • False fatturazioni tra imprese: fatturazioni di operazioni inesistenti da parte di società cartiere per permettere la detrazione dell'IVA e dei costi per chi riceve la fattura
<ul style="list-style-type: none"> • Omessa o posticipata annotazione contabile della fattura emessa, carente annotazione dei corrispettivi
<ul style="list-style-type: none"> • Detrazione di spese non inerenti
<ul style="list-style-type: none"> • Errori involontari nella redazione della fattura (es. nell'applicazione delle aliquote), errori nella registrazione contabile (negli importi, nelle date, omessa registrazione)

<ul style="list-style-type: none">• Mancato versamento dell'imposta dichiarata
<ul style="list-style-type: none">• Fallimento e bancarotta
<ul style="list-style-type: none">• Esercizio di attività imprenditoriale senza partita IVA

I modi per evadere sono molteplici e alla portata di tutti i contribuenti, in particolare piccole imprese e lavoratori autonomi, che, come sostenuto precedentemente, instaurano relazioni più strette e personali con fornitori e clienti, gestiscono agevolmente una contabilità parallela “in nero”, sono meno visibili agli occhi del controllo.

La normativa nazionale, soprattutto in anni recenti, è intervenuta con diverse misure di contrasto all'evasione (comunicazioni liquidazioni periodiche, comunicazioni dati fatture, fatturazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi...) di cui si parlerà meglio nel capitolo 2. In particolare i regimi di split payment e reverse charge, applicati dall'Italia in relazione a determinate operazioni considerate particolarmente a rischio evasione, prevedono che il cedente non incassi l'IVA, evitando così possibili tentativi di evasione tramite mancata dichiarazione della fattura emessa o mancato versamento dell'imposta. Nello split payment la pubblica amministrazione, cessionaria, soggetto considerato totalmente affidabile, non paga l'imposta al cedente ma la trattiene e la versa direttamente nelle casse dello Stato secondo una logica simile, come

dicevamo, alla ritenuta alla fonte. Nel caso del reverse charge, il cessionario, ugualmente non paga l'imposta al fornitore, ma per quell'importo rileva un debito nei confronti dell'erario, subito neutralizzato dal credito sorto contemporaneamente per il diritto alla detrazione dell'IVA sull'acquisto.

Split payment e reverse charge non sono stati ideati a livello nazionale, ma sono stati precedentemente oggetto di riflessioni europee nell'ambito di una possibile revisione del meccanismo di funzionamento del tributo. Nel *Libro verde sul futuro dell'IVA* (2010) vennero esposte diverse soluzioni per la revisione del sistema di riscossione. Fra le ipotesi c'era quella di uno split payment generalizzato, secondo il quale la scissione del pagamento sarebbe stata effettuata dalla banca: l'IVA incassata sarebbe finita in un conto corrente bloccato, indisponibile al soggetto passivo d'imposta se non per il pagamento dei propri debiti IVA. Nella consultazione pubblica avviata si manifestarono forti critiche da parte degli operatori, tra cui quella della European Banking Federation, secondo la quale il metodo sarebbe stato troppo complicato e costoso, avrebbe portato alla creazione di un *black market* ancora più spesso, avrebbe esposto le banche a un rischio di errori e responsabilità sproporzionati rispetto ai risultati raggiungibili in merito alla lotta all'evasione⁶⁰. Come spiegato nel precedente paragrafo, il reverse charge

⁶⁰ La risposta dell'European Banking Federation alla consultazione pubblica è riportata in CENTORE P., «Split payment ed estensione del reverse charge: un attacco concreto al VAT gap.», *Corriere tributario*, n.43, 2014.

era stato previsto inizialmente come obbligatorio per le cessioni in oro da investimento dalla Direttiva europea 98/80/CE. Successivamente la Direttiva 2006/69/CE individuava il reverse charge come utile mezzo di lotta all'evasione e stabiliva che gli Stati membri, senza richiesta di autorizzazione, potessero, in maniera opzionale, applicarlo a determinati settori a rischio evasione elencati oggi all'art.199 della Direttiva 2006/112/CE. Si è poi ragionato, ugualmente, sull'eventualità di un reverse charge generalizzato.

Per il momento l'applicazione di regimi di split payment e reverse charge, come metodi alternativi di funzionamento e riscossione dell'IVA, dipendono dalle decisioni dei singoli Stati membri, non possono essere sistemi generalizzati ma relativi a specifiche operazioni individuate, hanno bisogno dell'autorizzazione da parte del Consiglio europeo come da art.395 della Direttiva 2006/112/CE, a parte i settori per i quali è stata prevista semplicemente la libera opzione per il reverse charge

CAPITOLO 2

SPLIT PAYMENT E REVERSE CHARGE:

CASI E MECCANISMI DI APPLICAZIONE

2.1 SPLIT PAYMENT: MASSIMA AFFIDABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Lo split payment è un regime speciale IVA, letteralmente “scissione dei pagamenti”, previsto dalla Legge di stabilità 2015 (L.190/2014, all’art.629), che introduce nel D.P.R. 633/1972 il nuovo art.17-ter. In vigore dal 1° gennaio 2015, prevede che nel caso di cessioni di beni e prestazioni di servizi nei confronti delle pubbliche amministrazioni e società individuate dal testo normativo, la pubblica amministrazione (o società) paghi al fornitore solo l’imponibile e non l’IVA indicata in fattura (in questo senso il pagamento è scisso), che sarà versata all’Erario dal cessionario o committente stesso. Attraverso questo meccanismo si intende evitare rischi di evasione, facendo sì che a versare l’imposta sia il soggetto meno interessato ad evadere per eccellenza, cioè la pubblica amministrazione.

Nello stesso periodo, e con l’intento di migliorare l’attività di monitoraggio, ad opera della Legge finanziaria 2008 è stato introdotto l’obbligo alla fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione: più precisamente dal 6 Giugno

2014 per le PA centrali (Ministeri, agenzie fiscali, enti previdenziali ed assistenziali), dal 31 marzo 2015 per le PA locali (tutte le pubbliche amministrazioni ex art. 1 c. 2, L. 196/2009).

L'art 17-ter, prevedendo una deroga alla disciplina comunitaria riguardante l'IVA (Direttiva 2006/112/CE, artt. 206-226, indirizzata all'armonizzazione del tributo fra i Paesi membri), necessitava di autorizzazione da parte del Consiglio europeo. Infatti il Consiglio, da art.395 della detta Direttiva, su proposta della Commissione e deliberando all'unanimità, può autorizzare ogni Stato membro ad introdurre misure speciali di deroga allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali, autorizzazione che viene rilasciata dopo lo svolgimento di un'articolata procedura che viene completata entro otto mesi dal ricevimento della domanda. In realtà la norma è entrata in vigore già il 1° gennaio 2015 e non ha atteso l'autorizzazione necessaria, prevedendo invece un'apposita clausola di salvaguardia nel caso in cui l'autorizzazione non fosse stata concessa. L'urgenza era evidentemente data da esigenze di gettito¹. L'autorizzazione venne successivamente rilasciata, con il termine di scadenza per l'applicazione dello split payment del 30 giugno 2020. L'art 395 secondo la Corte di Giustizia deve essere interpretato in senso restrittivo

¹ Questa la considerazione di Salvini L. in «Profili sistematici e di legittimità dello “split payment”», *Corriere tributario*, n.14, 2015.

e si possono dunque introdurre deroghe alla disciplina ordinaria solo avendo un ristretto obiettivo specifico, incidendo il meno possibile sulla struttura dell'imposta. La deroga alla disciplina generale del tributo può essere infatti pensata solo come temporanea. Allora, l'Italia, facendo conto sull'efficacia della fattura elettronica quale strumento antievasione, aveva formalmente assicurato il Consiglio che alla scadenza del 30 giugno 2020 non avrebbe chiesto un'ulteriore proroga dello split². Cosa che invece è accaduta e la proroga è stata ottenuta fino al 30 giugno 2023. Infine una delle condizioni richieste per la concessione di tale deroga era quella di fornire un rapporto di monitoraggio sugli esiti entro il primo semestre del 2016.

AMBITO OGGETTIVO

L'applicazione dello split payment riguarda le operazioni imponibili come definite dall'art. 1 del Testo unico IVA, cioè le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nel territorio dello Stato nell'esercizio di imprese o nell'esercizio di arti e professioni, nei confronti però di pubbliche amministrazioni e particolari società. Il comma 1-sexies esclude dall'applicazione dello split payment le prestazioni di servizi i cui compensi sono assoggettati a ritenute alla fonte a titolo di imposta sul reddito ovvero a ritenuta a titolo di acconto. Tale esclusione era

² GARZON A., «Il paradosso dello split payment come eccezione strutturale», *Il Sole 24 Ore – Norme e tributi*, 15 giugno 2020.

prevista già dal testo originario dell'art.17 ter, poi riconfermata con D.L. 87/2018 (c.d. "Decreto Dignità), art. 12, dopo una fase, durata invero meno di un anno, durante la quale, a norma del D.L. 50/2017 tali operazioni invece erano state incluse. Questo è stato il risultato di un pressing sul Governo da parte degli ordini professionali, che giudicavano non solo onerosa, ma anche iniqua l'ulteriore sottrazione di liquidità dovuta all'incasso "splittato", oltre alla ritenuta. "Siamo soddisfatti che il governo abbia affrontato da subito una questione così delicata come l'ammancio dell'incasso dell'IVA, causa di una notevole perdita di liquidità per i lavoratori autonomi", "la norma del decreto ristabilisce un principio di equità: gli onorari per prestazioni di servizi già assoggettati a ritenute alla fonte non possono essere gravati da un'ulteriore anticipazione di imposta", sono i commenti rispettivamente dell'allora Presidente di Fondazione Inarcassa Egidio Comodo e del segretario del Consiglio nazionale geometri Ezio Piantedos³.

Sono quindi escluse le operazioni non imponibili e le operazioni sottoposte a regimi speciali IVA. In particolare è interessante il caso dei contribuenti in regime forfettario, regime di vantaggio dedicato a chi rientra entro certe soglie annue di fatturato. Tra i vantaggi previsti per questa categoria, c'è la non applicazione dell'IVA in fattura, con conseguente non diritto alla detrazione dell'IVA sugli acquisti (sono così esonerati da tutti gli obblighi anche formali che riguardano il

3 FRONTERA M., «Professionisti, split payment addio: l'Iva transita di nuovo per lo studio», *Il Sole 24 ore - Quotidiano di Edilizia e Territorio*, 4 luglio 2018.

tributo), e l'esonero dall'obbligo oggi generalizzato della fatturazione elettronica. Nel caso di operazioni effettuate nei confronti della pubblica amministrazione ovviamente non applicano lo split payment, ma sono obbligati alla fatturazione elettronica.

AMBITO SOGGETTIVO

Il testo originario (ex L.190/2014, e decreto attuativo D.M. 23 gennaio 2015) prevedeva che per l'applicazione dello split payment le operazioni di cui sopra dovessero essere effettuate nei confronti delle pubbliche amministrazioni⁴, operazioni per le quali le pubbliche amministrazioni non fossero debitori di imposta. Quest'ultimo è il caso di applicazione del regime di reverse charge, regime istituito precedentemente, che la stessa Legge di stabilità 2015 ha contribuito a disciplinare (più esattamente ne ha previsto un'estensione dell'ambito applicativo). Ciò significa che se la fattispecie presenta i presupposti sia per lo split payment che per il reverse charge (es. acquisto di prestazioni di

⁴ “nei confronti dello Stato, degli organi dello Stato ancorché dotati di personalità giuridica, degli enti pubblici territoriali e dei consorzi tra essi costituiti ai sensi dell'articolo 31 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, e successive modificazioni, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, degli istituti universitari, delle aziende sanitarie locali, degli enti ospedalieri, degli enti pubblici di ricovero e cura aventi prevalente carattere scientifico, degli enti pubblici di assistenza e beneficenza e di quelli di previdenza”, recita l'art. 629 L.190/2014. La Circolare dell'Agenzia delle entrate n.1 del 2015 sottolineava che l'elencazione era analoga a quella dell'art.6, c. 5, D.P.R. 633/1972, riguardo l'esigibilità IVA per le operazioni effettuate verso le pubbliche amministrazioni.

servizi di pulizia relativi agli edifici, art.17 c. 6 lett. a-ter del Testo unico IVA), prevale il regime di reverse charge. Questa fattispecie si verifica quando la pubblica amministrazione è soggetto passivo IVA e acquista in relazione alla sua attività commerciale e non istituzionale⁵.

Il successivo D.L. 50/2017, in vigore dal 30 giugno 2017, e suo decreto attuativo D.M. 27 giugno 2017, individuava le pubbliche amministrazioni come quelle definite dall'art.1 comma 2 della L.196/2009: cioè quelle presenti negli elenchi redatti annualmente dall'ISTAT sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari e pubblicati in Gazzetta Ufficiale⁶.

Con D.M. 13 luglio 2017 la platea delle pubbliche amministrazioni è stata estesa a tutte le pubbliche amministrazioni destinatarie delle norme in materia di fatturazione elettronica, di cui all'art.1, commi da 209 a 214, L.244/2007, in elenco sul sito dell'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (www.indicepa.gov.it), con eccezione dei soggetti ivi classificati come "Gestori di

⁵ La Circolare 15/2015 ha precisato che nei casi in cui l'operazione afferisca a entrambe le sfere di attività, istituzionale e commerciale, la PA dovrà comunicare al fornitore, con criteri oggettivi, le rispettive quote-parte del bene/servizio afferenti alle due sfere.

⁶ D.M. del 27 giugno 2017, decreto attuativo dell'art.1 D.L. n.50/2017, all'art.1 comma 2: "per le operazioni per le quali è emessa fattura nell'anno 2018 e negli anni successivi le disposizioni dell'art 17 ter si applicano alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, individuate dall'ISTAT ai sensi art 1, c.3 L. 196/2009, come da elenco pubblicato nella Gazzetta entro il 30 settembre dell'anno precedente.

pubblici servizi”, che pur presenti in elenco non sono destinatari della fatturazione elettronica. Ugualmente, ai sensi del comma 1-quinquies dell’art. 17-ter, la disciplina dello split payment non si applica “agli enti pubblici gestori di demanio collettivo, limitatamente alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi afferente alla gestione dei diritti collettivi di uso civico” (es diritti di caccia, pesca, pascolo ecc).

Lo stesso D.L. 50/2017, e il successivo D.L. 148/2017 hanno coinvolto nuovi soggetti, anche privati, in elenco al comma 1 bis dell’art 17-ter:

- 1) enti pubblici economici nazionali, regionali e locali, comprese le aziende speciali e le aziende pubbliche di servizi alla persona;
- 2) fondazioni partecipate da amministrazioni pubbliche, per una percentuale complessiva del fondo di dotazione non inferiore al 70 per cento;
- 3) società controllate direttamente o indirettamente, o partecipate almeno al 70%, da amministrazioni pubbliche da enti e società di cui sopra;
- 4) società quotate inserite nell'indice FTSE MIB della Borsa italiana.

Per questioni di certezza del diritto, il MEF provvede annualmente all’individuazione di tali soggetti e alla pubblicazione di appositi elenchi sul sito

web istituzionale⁷. Come stabilito dall'art. 5-ter, c. 2 del D.M. 23 gennaio 2015, modificato dal D.M. 9 gennaio 2018, tale elenco viene pubblicato “entro il 20 ottobre di ciascun anno con effetti a valere per l'anno successivo. Le fondazioni, enti e società interessate possono segnalare eventuali incongruenze o errori al Dipartimento delle finanze, che provvederà a esaminarle al fine dell'eventuale aggiornamento, in conformità alla normativa vigente”.

La Circolare n. 27 del 7 novembre 2017 ha chiarito che, per assicurare certezza giuridica ai soggetti coinvolti, l'inclusione nell'elenco ha efficacia costitutiva. Mentre il comma 1-quater dell'art. 17-ter, riguardante il rilascio da parte del cessionario al cedente di un documento attestante la sua riconducibilità a soggetto al quale si applica lo split payment, che obbligava il cedente alla fatturazione secondo la norma in questione, aveva rilevanza solo in sede di prima applicazione del regime, e non più dopo la pubblicazione dell'indice delle pubbliche amministrazioni e dell'elenco sul sito del MEF delle società coinvolte. Anzi l'eventuale rilascio dell'attestazione in contrasto con il contenuto dei suddetti elenchi è da ritenersi priva di effetti giuridici.

MECCANISMO DI APPLICAZIONE

Il comma 1 dell'art 17-ter rinvia ai decreti attuativi del Ministero dell'Economia e delle finanze per quanto riguarda le modalità e il versamento dell'imposta da parte

⁷ [www1.finanze.gov.it > finanze3 > split_payment > public](http://www1.finanze.gov.it/finanze3/split_payment/public).

delle pubbliche amministrazioni (e società individuate dalla norma). Per quanto riguarda gli obblighi in capo al cedente, essi sono piuttosto semplici: secondo l'art. 2 del D.M. 23 gennaio 2015 deve emettere normale fattura, con indicazione dell'aliquota e dell'importo dell'IVA, ma con l'annotazione "scissione dei pagamenti". La PA (o società), cessionaria, pagherà il corrispettivo senza l'imposta. Il cedente provvederà poi alla annotazione della fattura nel registro delle fatture di vendita, ugualmente con l'indicazione dell'imposta, senza che però l'imposta indicata sia computata nella liquidazione periodica, senza doverla quindi versare. La Circolare n.15/2015 ha precisato che la fattura dovrà essere registrata in modo distinto, cioè in apposito sezionale.

In caso di omissione dell'indicazione "scissione dei pagamenti" o "split payment" sulla fattura, il fornitore è sottoposto a sanzione amministrativa di cui all'art. 9 c. 1 del D.Lgs. 471/1997 (sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 8.000). Invece l'emissione di una fattura con l'applicazione erronea dello split payment comporta solamente la correzione della fattura stessa con l'esercizio e l'incasso della rivalsa nei metodi ordinari.

Nonostante gli adempimenti appaiano semplici (più complicato sembra essere l'obbligo di fatturazione elettronica, oggi del resto generalizzato alle operazioni verso qualunque soggetto), la problematicità per i fornitori delle PA riguarda appunto la sottrazione di liquidità alla quale sono sottoposti non potendo incassare l'IVA.

Più articolati gli obblighi in capo al cessionario/committente, che dovrà versare all'Erario l'imposta che non ha pagato al cedente secondo tempi e modi individuati dai decreti attuativi. Ciò ha comportato diverse difficoltà di adeguamento delle pubbliche amministrazioni, che “hanno sottolineato che il nuovo regime ha imposto loro di adottare, tra l'altro in tempi brevissimi, rilevanti e costose modifiche informatiche ed amministrative nella gestione dei pagamenti”⁸.

Innanzitutto è cruciale la determinazione della data di esigibilità dell'imposta: “l'imposta [...] diviene esigibile al momento del pagamento dei corrispettivi” (art. 3, comma 1, D.M. 23 gennaio 2015), “le pubbliche amministrazioni e società possono comunque optare per l'esigibilità dell'imposta anticipata al momento della ricezione della fattura ovvero al momento della registrazione della medesima” (esigibilità “anticipata”, comma 3). Il che sembra ricalcare il vecchio art. 6 del Testo unico IVA (vecchio perché considera ancora l'obbligo di versamento a carico del cedente), che prevedeva l'esigibilità dell'imposta relativa alle operazioni verso le PA a partire dal pagamento del corrispettivo e non, come da norma generale, dal momento in cui le operazioni si considerano effettuate, salva la facoltà di applicare le disposizioni ordinarie. Appare chiaro che l'art. 6

⁸ SALVINI L., «Profili sistematici e di legittimità dello “split payment”», *Corriere tributario*, n.14, 2015.

tutelava il contribuente dagli usuali ritardi della pubblica amministrazione nei pagamenti delle fatture. Il fatto che ciò sia riproposto nella disciplina dello split payment, sembra spiegarsi non più con la tutela del contribuente, per il quale la data di versamento dell'imposta, da parte della PA e non da parte sua, è ormai indifferente, ma con una semplificazione del lavoro della pubblica amministrazione, le quali non necessariamente sono soggetti passivi IVA.

Riguardo invece le modalità di versamento, il D.M., agli articoli 4 e 5, distingue tra caso in cui il cessionario/committente sia una PA che opera nella sua sfera istituzionale o meno. Nel primo caso il versamento è effettuato entro il giorno 16 del mese successivo a quello in cui l'imposta diviene esigibile, senza possibilità di compensazione e utilizzando un apposito codice tributo.

In ogni caso entro la scadenza di cui sopra le PA possono fare distinti versamenti relativamente a ogni fattura la cui l'imposta è divenuta esigibile, o in ciascun giorno relativamente al complesso delle fatture per le quali l'imposta è divenuta esigibile in tale giorno.

Nella disciplina ordinaria IVA il fornitore, a seguito della liquidazione periodica IVA (mensile o trimestrale), avrebbe versato l'IVA sulle vendite, detraendo l'IVA sugli acquisti. In questo caso invece l'Erario incassa velocemente e interamente l'IVA che altrimenti avrebbe incassato per frazioni, lungo la catena del valore aggiunto. E a patto che i soggetti della detta catena fossero stati tutti

onesti contribuenti, altrimenti l'Erario l'avrebbe incassata solo parzialmente. Evenienza per niente teorica, ma del tutto reale e verificata, visto che il gap italiano per evasione IVA, come visto nel precedente paragrafo, è il maggiore in Europa. Quindi è evidente che il meccanismo dello split payment, non solo rende certo il flusso dell'imposta, evitando possibilità di evasione e facendo versare il tributo alla pubblica amministrazione, soggetto che non ha interesse a evadere, ma anche ottiene un anticipo del flusso, con beneficio dei saldi di finanza pubblica.

Nel caso invece di società o PA nell'esercizio di attività commerciale, esse effettuano il versamento con modello F24 entro il giorno 16 del mese successivo in cui l'imposta è divenuta esigibile, ugualmente senza compensazione e con specifico codice tributo. In alternativa possono annotare le fatture nel registro delle fatture emesse, in un apposito sezionale, entro il 15 del mese successivo a quando l'imposta è divenuta esigibile (oltre che ovviamente nel registro delle fatture di acquisto), partecipando così la fattura alla liquidazione dell'IVA mensile (o trimestrale). In quest'ultimo caso il meccanismo diventa analogo a quello del reverse charge, salvo l'indicazione della fase di debito in un diverso rigo del quadro VJ della dichiarazione.

Le sanzioni previste per i cessionari/committenti sono semplicemente quelle previste per ritardato o omesso versamento dell'IVA: sanzione amministrativa pari al 30% dell'importo non versato (art. 13, D.Lgs. 471/1997).

In conclusione, la specialità del regime dello split payment riguarda sostanzialmente il metodo di riscossione dell'imposta: la PA diviene responsabile del versamento dell'IVA che non ha pagato al fornitore. Quest'ultimo continua però a qualificarsi come debitore d'imposta (ex art.17 del Testo unico IVA), nel senso che, come da disciplina ordinaria, mantiene gli obblighi documentali e informativi riguardanti l'operazione, applica l'IVA in fattura, e, nonostante l'IVA non partecipi alla liquidazione, egli mantiene il diritto di detrazione per gli acquisti afferenti l'operazione. Mentre la pubblica amministrazione, soggetto cessionario/committente, potrebbe non necessariamente essere soggetto IVA, quindi potrebbe essere totalmente estraneo agli adempimenti che la legge dispone per i soggetti passivi (liquidazione periodica, dichiarazione e altri obblighi informativi): essa è tenuta solamente al versamento dell'IVA, al posto del cedente. E infatti le sanzioni ad essa applicabili riguardano il solo caso di ritardato o omesso versamento.

Il reverse charge come sarà analizzato più approfonditamente nel prossimo paragrafo, prevede che, in deroga alla disciplina ordinaria, il debitore d'imposta sia il cessionario. Il che presuppone che questi debba essere soggetto passivo IVA.

2.2 REVERSE CHARGE: UTILITÀ DELL'INVERSIONE CONTABILE

L'art 17 del testo unico IVA⁹, al comma 1, rubricato “debitore d'imposta”, enuncia il principio generale secondo il quale l'imposta è dovuta dai soggetti che effettuano le cessioni di beni e le prestazioni di servizi imponibili. Il cedente/prestatore applica l'IVA in fattura e la incassa insieme all'imponibile, poi la versa periodicamente e cumulativamente all'Erario, secondo modi e tempi stabiliti dalla legge, al netto dell'IVA pagata sui propri acquisti. Questo è il meccanismo di rivalsa e detrazione sui cui si basa la disciplina del tributo, che garantisce, se correttamente applicato, la neutralità dell'operatore economico al tributo e l'imposizione a carico del consumatore finale. L'Erario riscuote quindi l'imposta, uguale all'aliquota calcolata sul prezzo al consumo, in maniera frazionata e anticipata dagli operatori economici, soggetti passivi IVA. Il problema dell'alto gap IVA, differenza tra gettito teorico e gettito effettivamente riscosso, è legato essenzialmente a tale sistema di riscossione: in ogni passaggio tra operatori, compreso l'ultimo nei confronti del consumatore, si possono verificare errori o volontaria evasione dell'imposta, sostanzialmente in due modi: non corretta dichiarazione del tributo (*assessment gap*) o mancato versamento del tributo dichiarato (*collection gap*). Gli interventi a contrasto dell'evasione sono stati molteplici e le norme continuano ad evolvere, nel segno di una

⁹ D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.

complicazione dell'interpretazione e degli adempimenti formali a carico dei soggetti passivi.

Nel presente elaborato in particolare analizziamo due metodi ideati a contrasto dell'evasione IVA, che prevedono deroghe al modello di funzionamento e riscossione del tributo d'impianto comunitario, per i quali sono state necessarie formali autorizzazioni da parte del Consiglio europeo. Come visto, nel caso dello split payment la deroga riguarda specificatamente la fase del versamento dell'imposta: l'imposta viene applicata normalmente in fattura da parte del cedente/prestatore, che però non la incassa, perché questa viene trattenuta dal cessionario/committente (pubblica amministrazione), soggetto più affidabile, che si occuperà del versamento in sua vece. La "scissione del pagamento" prevede appunto che il cessionario paghi l'importo della fattura in due fasi e verso due soggetti distinti: la parte dell'imponibile all'emittente della fattura, la parte del tributo direttamente all'Erario. Si avranno effetti ovviamente anche nella liquidazione IVA del cedente, dove l'IVA applicata in fattura non concorrerà al calcolo dell'IVA a debito in quanto non incassata.

Il reverse charge invece prevede, per determinate operazioni tra imprese, considerate ad alto rischio evasione, l'inversione contabile, secondo la quale, in deroga alla disciplina ordinaria esposta al comma 1 dell'art.17 menzionato, "debitore d'imposta" sia il cessionario/committente e non il cedente/prestatore. Quest'ultimo non applica l'IVA in fattura, mentre il cessionario, per lo stesso

importo dell'IVA non pagata al fornitore, computa un debito nei confronti dell'Erario. Più precisamente il cedente, in deroga al principio di rivalsa, emette una fattura senza applicazione dell'IVA e con l'esplicita indicazione che l'operazione è effettuata in regime di reverse charge. Nella liquidazione periodica, nelle comunicazioni dei dati delle liquidazioni trimestrali, nella dichiarazione IVA annuale risulterà la presenza di fattura di vendita non correlata a un debito IVA. Il cessionario invece, ricevuta la fattura d'acquisto, la integra applicando l'imposta e la registra sia nel registro degli acquisti che in quello delle vendite¹⁰. Effettuando la registrazione tra le vendite, emerge un debito IVA verso l'Erario uguale all'imposta non applicata dal cedente; contemporaneamente la registrazione tra gli acquisti permette la normale detrazione dell'IVA sull'acquisto. L'operazione è quindi a saldo zero, confermando il carattere neutrale dell'imposta per l'operatore economico. L'inversione contabile evita che il soggetto considerato a rischio evasione (cedente/prestatore) incassi l'IVA sulla vendita e non la versi, mentre l'altro soggetto coinvolto nello scambio (cessionario/committente), come da suo diritto, la detrae, creando un ammanco nella riscossione totale dell'imposta. L'IVA infatti è detraibile in capo al cessionario in base alla fattura ricevuta, indipendentemente dal fatto che il cedente

¹⁰ Secondo l'art. 17, comma 5, l'annotazione nel registro delle vendite deve avvenire entro il mese di ricezione della fattura d'acquisto o entro il 15 del mese successivo, in modo da far rientrare l'IVA a debito nella liquidazione periodica di competenza.

versi l’IVA o meno. Porre in capo al medesimo soggetto il debito e il credito IVA garantisce maggiore *compliance*: compensandosi immediatamente il debito IVA con il credito e non creandosi effettivi esborsi, il cessionario non avrà interesse a non svolgere correttamente l’adempimento che gli viene richiesto.

Riassumendo le deroghe alla disciplina ordinaria del tributo previste dal reverse charge riguardano i seguenti aspetti: applicazione dell’aliquota, annotazione, liquidazione, versamento.

Per l’applicazione del reverse charge è richiesto che il cessionario/committente sia soggetto passivo d’imposta stabilito in Italia (presupposto soggettivo), perché ovviamente possa adempiere agli obblighi di debitore d’imposta che gli vengono attribuiti in luogo del cedente.

Il presupposto oggettivo richiesto è che si tratti di operazioni imponibili effettuate in Italia comprese nell’elencazione agli artt. 5, 6, 7 dello stesso art.17 e all’art.74 c.7. Nella tabella 2.1 si riportano i casi, in ordine rispetto all’anno di introduzione e con riferimento alla norma.

TABELLA 2.1: Operazioni soggette a reverse charge

cessioni di oro da investimento	L.7/2000
cessione di rottami, cascami e avanzi di metalli ferrosi	D.L. 269/2003
prestazione di servizi nell’ambito di contratti di subappalto	D.L. 223/2006

nel settore edile	
cessione di cellulari, personal computer, laptop, console da gioco	Legge finanziaria 2007
cessioni di fabbricati o porzioni di fabbricati per le quali il cedente abbia optato per l'imposizione IVA	D.L.83/2012
prestazioni di servizi di pulizia, demolizione, installazione di impianti e di completamento relative ad edifici	Legge di stabilità 2015
trasferimenti di quote di emissione di gas a effetto serra, cessioni di gas di energia elettrica, certificati relativi a gas e energia elettrica, cessioni di gas e energia elettrica	Legge di stabilità 2015
cessione di bancali in legno	Legge di stabilità 2015

Come spiegato nel precedente capitolo, deroghe nazionali alla disciplina generale del tributo sono possibili a scopo di contrasto all'evasione solo temporaneamente e con l'autorizzazione formale del Consiglio europeo, secondo la procedura prevista all'art. 395 della Direttiva 2006/112/CE (d'ora in poi "Direttiva IVA", poiché sorta di testo unico IVA comunitario). Alcune delle fattispecie in elenco sono state introdotte a seguito di tale procedura. Successivamente nella Direttiva IVA sono stati inseriti gli articoli 199 e 199-bis: i Paesi membri possono prevedere il reverse charge facoltativamente per certi settori individuati, considerati particolarmente a rischio evasione, senza necessità di autorizzazione (reverse charge c.d. "facoltativo"). Fra i settori e le operazioni in

elenco all'art. 199, introdotto con la Direttiva 2006/69/CE, ci sono: settore edile, inclusi i servizi di riparazione, pulizia, manutenzione, modifica e demolizione di beni immobili; le cessioni di immobili per le quali il cedente abbia optato per l'imposizione IVA; le cessioni di materiali di recupero e di scarto.

Invece l'art. 199-bis, introdotto con la Direttiva 2013/43/UE, è stato, concepito specificatamente per evitare la frode intracomunitaria del tipo MTIC (*missing trader fraud in intra-communitary trade*). Fra le operazioni in elenco all'art.199-bis vi sono: trasferimenti di quote di emissioni di gas a effetto serra, cessioni di certificati relativi a gas ed energia elettrica, cessioni di gas e di energia elettrica; cessioni di telefoni cellulari, dispositivi a circuito integrato quali microprocessori, console di gioco, tablet, pc, laptop.

Da notare che per le ipotesi del 199-bis è prevista una scadenza: la misura del reverse charge è temporanea, valida fino alla data del 30 giugno 2022¹¹.

Attualmente le ipotesi di reverse charge previste in Italia ricalcano abbastanza precisamente quelle previste dagli articoli 199 e 199-bis della Direttiva IVA europea. Non c'è nessuna ipotesi che non rientri nei casi previsti dall'Europa; è capitato piuttosto che misure introdotte precedentemente tramite autorizzazione,

¹¹ “Poiché il meccanismo dell'inversione contabile è una misura temporanea da applicarsi in attesa di soluzioni legislative a più lungo termine intese a rendere il sistema IVA più resiliente di fronte a casi di frode in materia di IVA, il meccanismo dell'inversione contabile previsto dall'articolo 199 bis della direttiva 2006/112/CE dovrebbe applicarsi soltanto per un periodo di tempo limitato”, Direttiva 2013/43/UE.

siano state poi previste da detti articoli, confermando che il problema in certi settori è comune e percepito da tutti gli Stati membri. In Europa siamo quelli che più hanno utilizzato le ipotesi di reverse charge facoltativo concesse¹², non esercitando le opzioni possibili solo per poche ipotesi (riportate alla tabella 2.2).

TABELLA 2.2: Ipotesi di reverse charge “facoltativo” non attivate dall’Italia

art. 199	cessioni di beni dati in garanzia, cessioni di beni successive alla cessione del diritto di riserva di proprietà ad un cessionario che esercita tale diritto, cessione di beni immobili in una vendita giudiziale al pubblico incanto
art. 119-bis	le prestazioni di servizi di telecomunicazione, cessioni di cereali e colture industriali, cessioni di materiali grezzi e semilavorati

All’art. 17 leggiamo ulteriori fattispecie che il legislatore nazionale voleva introdurre tramite autorizzazione, quindi fuori dai casi inclusi dall’artt. 199 e 199-bis, ma che hanno ricevuto parere negativo dal Consiglio europeo. Pur riportate nel testo di legge, non sono attualmente in vigore (tabella 2.3).

¹² Come risulta dalla *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente gli effetti degli articoli 199 bis e 199 ter della Direttiva 2006/112/CE del Consiglio sulla lotta contro la frode*, COM (2018) 118 dell’8 marzo 2018.

TABELLA 2.3: Operazioni per le quali non è stata concessa l'autorizzazione per l'applicazione del reverse charge

prestazioni di servizi rese dalle imprese consorziate nei confronti del consorzio di appartenenza
le prestazioni di servizi al di fuori del settore edile caratterizzate da prevalente utilizzo di manodopera con utilizzo di beni strumentali di proprietà del committente
cessioni di prodotti lapidei
cessioni di beni nei confronti di ipermercati, supermercati, discount alimentari

Infine l'art. 199-ter, introdotto nel 2018 nella Direttiva IVA, prevede un meccanismo di reazione rapida (*Quick Reaction Mechanism – QRM*) “per combattere la frode improvvisa e massiccia che potrebbe condurre a perdite finanziarie gravi e irreparabili”¹³. Questo prevede che in casi di imperativa urgenza lo Stato membro possa introdurre nuove fattispecie a cui applicare il reverse charge, per una durata non superiore a nove mesi, inviando una notifica alla Commissione e contemporaneamente agli altri Stati membri, ricevendo il parere della Commissione entro un mese. Contestualmente procede la domanda ordinaria di autorizzazione ex art 395. L'art. 17 del testo unico IVA nazionale richiama il QRM al comma 7, ma tale meccanismo non è mai stato applicato, né in Italia né in altro Stato membro.

¹³ Come spiegato dalla norma che ha introdotto l'articolo, Direttiva 2013/42/UE.

L'introduzione del reverse charge ha avuto impatti soprattutto nel settore edile. L'art. 17 c. 6 lett. a) prevede l'applicazione del reverse charge per le "prestazioni di servizi, compresa la prestazione di manodopera, rese nel settore edile da soggetti subappaltatori nei confronti delle imprese che svolgono l'attività di costruzione o ristrutturazione di immobili ovvero nei confronti dell'appaltatore principale o di un altro subappaltatore"¹⁴. Come rilevato dall'Agenzia delle entrate nella Circolare del 4 agosto 2006, n. 28: "la norma ha lo scopo di contrastare alcuni fenomeni evasivi che si manifestano in edilizia, ove non di rado accade che il subappaltatore non versi l'IVA addebitata all'appaltatore". Il reverse charge ha l'obiettivo di evitare che a fronte di operazioni regolarmente fatturate, il prestatore di servizi non versi l'IVA incassata.

La Legge di stabilità 2015 ha introdotto, ugualmente con riguardo al settore edile, il reverse charge anche per le "prestazioni di servizi di pulizia, di demolizione, di installazione di impianti e di completamento relative ad edifici"¹⁵

¹⁴ I presupposti sono quindi: 1) presupposto soggettivo: entrambi i soggetti appartenenti al settore edile (sezione F della classificazione ATECO); 2) presupposto oggettivo: prestazione di servizi/di manodopera nell'ambito di un contratto di subappalto.

¹⁵ La Direttiva comunitaria all'art. 199 prevedeva la possibile applicazione del reverse charge alla prestazione di tali servizi relativamente ai beni immobili. L'ordinamento italiano ha preferito circoscrivere l'ambito ai servizi agli edifici (con esclusione esempio dei giardini, garage, piscine...).

(art. 17 c.6 lett. a-ter del testo unico IVA). L'acquirente della prestazione non deve necessariamente essere un operatore del settore edile, ma qualsiasi operatore economico soggetto passivo IVA. Il prestatore dei servizi obbligato viene individuato attraverso il codice attività corrispondente, secondo la classificazione ATECO.

Le due ipotesi di reverse charge appena descritte danno diversi problemi nell'interpretazione e nella corretta applicazione della norma, a danno dei pur onesti contribuenti che rischiano di commettere errori involontari ed essere sanzionati. In particolare i problemi maggiori si riscontrano nell'individuazione della natura dell'attività svolta: spesso le operazioni messe in atto concretamente sono di natura ambigua e non facilmente inquadrabili nella fattispecie "prestazione di servizi" (ai quali si deve applicare il reverse charge) piuttosto che in quella di "cessione di beni". La risoluzione del 13 luglio 2007 n.172/E successivamente ha spiegato che nelle forniture di beni con posa in opera, il servizio di posa in opera ha funzione accessoria, rispetto alla cessione di beni; nel caso di contratto di subappalto invece, anche se è prevista la fornitura di beni, questa è da considerare accessoria, assumendo prevalenza la prestazione dei servizi.

Il settore edile è particolarmente a rischio evasione “poiché vede un’alta incidenza della manodopera”¹⁶. I subappaltatori, fornitori di servizi, hanno pochi costi e poca IVA da detrarre, quindi alti debiti IVA nei confronti dell’Erario e maggiore interesse ad evadere. La stessa Direttiva IVA europea all’art. 199 individua il settore edile come a rischio evasione IVA. La Relazione tecnica alla Legge di stabilità 2015, sia nel caso del subappalto nel settore edile (art.17 c. 6 lett. a), sia nel caso della prestazione di servizi connessi all’edilizia (art.17 c. 6 lett. a-ter), individua il cedente come soggetto meno affidabile per la gestione IVA rispetto al cessionario, a causa principalmente della minore dimensione dell’impresa¹⁷, per questo l’inversione contabile sarebbe utile come misura preventiva di contrasto all’evasione.

Le cessioni di immobili sono operazioni in genere esenti IVA. Ma le imprese costruttrici o ristrutturatrici che cedono l’immobile (abitativo o strumentale) entro cinque anni dalla costruzione/ristrutturazione, possono nell’atto della compravendita, effettuare l’opzione per l’imponibilità IVA. In questi casi si

¹⁶ BARONE M., CURCU R., *Reverse Charge e Split Payment*, SEAC, Trento, 2019, p. 45.

¹⁷ “Questa differenza di dimensioni è significativa in quanto si ritiene che, all’aumentare delle dimensioni e della complessità organizzativa dell’impresa, diminuisca la propensione all’evasione”, Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale di Stato, *Relazione tecnica alla Legge di stabilità 2015 - Legge 23 dicembre 2014, n. 190*.

deve applicare il reverse charge. Ovviamente è sempre richiesto che il cessionario sia soggetto passivo IVA.

L'applicazione del reverse charge alle cessioni di telefoni cellulari, console da gioco, tablet, pc, laptop e microprocessori riguarda solo la fase distributiva che precede il commercio al dettaglio. La norma è nata per combattere la frode nelle operazioni intracomunitarie da *missing trader*: organizzazioni fraudolente, cosiddette cartiere, costituite fittiziamente con capitale sociale minimo solo a scopo di evasione IVA, hanno causato un forte ribasso dei prezzi dei prodotti eliminando la concorrenza di operatori onesti. In assenza del regime di reverse charge le cartiere, società nazionali fittizie, si interpongono nelle operazioni tra i fornitori comunitari e gli acquirenti nazionali: acquistano beni da Stati membri senza applicazione dell'IVA (in regime di reverse charge "esterno") e li rivendono spesso sottocosto applicando l'IVA a società nazionali colluse, vere destinatarie dell'operazione di compravendita. Queste ultime possono portare in detrazione l'IVA pagata in fattura e applicare un prezzo di vendita minore della concorrenza, visto che hanno acquistato sottocosto. Nel frattempo le società cartiere spariscono non versando l'IVA incassata (spesso viene utilizzato un prestanome e vengono messe in liquidazione dopo pochi mesi dall'operazione). Si riporta un esempio alla tabella 2.4.

TABELLA 2.4: La frode IVA nelle operazioni intracomunitarie

A) Società di altro Stato membro vende a 100 senza applicazione dell'IVA
B) Società fittizia nazionale acquista, in regime di reverse charge "esterno" (debito e credito IVA si compensano)
C) Società fittizia nazionale vende a $90 + 22\% \text{ d'IVA} = 109,80$ a società nazionale collusa. Deve versare 19,80 all'Erario, invece sparisce.
D) La società nazionale compra a $90 + 22\% \text{ d'IVA} = 109,80$, detrae i 19,80 sull'acquisto, offre il bene al prezzo di 92 (sottocosto).

Con il reverse charge la società cartiera invece non potrebbe incassare l'IVA dal cessionario, non potendo così mettere in atto la frode.

Il settore della telefonia mobile e dei prodotti informatici, è particolarmente sensibile a questo tipo di frodi, a causa del prezzo elevato dei prodotti, dell'alta richiesta del mercato, della velocità di commercializzazione.

Sempre contro le frodi di tipo *missing trader*, avvalendosi del reverse charge "facoltativo" da art. 199-bis, è stato introdotto nell'ordinamento nazionale il reverse charge per il settore energetico.

Nelle cessioni nei confronti delle pubbliche amministrazioni e società indicate nell'art.17-ter del testo unico IVA, che disciplina lo split payment, per le

quali si verificano sia i presupposti per l'applicazione dello split payment che per l'applicazione del reverse charge, prevale l'istituto del reverse charge.

Per i soggetti che hanno aderito al regime dei minimi (ex art.27, commi 1 e 2, D.L. 98/2011) e al regime forfettario (ex art. 1, commi da 54 a 89, L.190/2014), in quanto rientranti entro certe soglie di fatturato, sono previsti adempimenti fiscali e contributivi semplificati. In particolare è prevista l'esclusione totale dalla gestione dell'IVA: né applicano l'IVA sulle fatture di vendita, né la possono detrarre sugli acquisti, di conseguenza non si occupano né di liquidazioni, né di versamenti periodici, né degli altri obblighi informativi previsti dalla disciplina IVA. Per questi soggetti, il regime minimo o forfettario prevale sul reverse charge: in caso di effettuazione di operazioni anche rientranti nelle fattispecie del reverse charge, comunque emetteranno fatture senza applicazione dell'IVA ma con indicazione in fattura del regime minimo/forfettario. I cessionari/committenti non dovranno integrare la fattura, ma semplicemente annotare la fattura senza IVA nel registro degli acquisti.

Nonostante per i cessionari gli adempimenti formali siano diversi, nel caso di acquisto da soggetto in regime dei minimi/forfettario piuttosto che di acquisto con applicazione del reverse charge (integrazione o meno e relativa annotazione, diverso calcolo per la liquidazione, diverse risultanze nelle comunicazioni

periodiche e nella dichiarazione annuale IVA), gli effetti sostanziali sono i medesimi: il cessionario acquista senza esborso dell'IVA.

Anche nei casi di ordinaria applicazione dell'IVA il soggetto economico cessionario/committente, tramite il meccanismo di rivalsa e detrazione, è neutrale all'imposta, ma acquistando in regime di reverse charge o da fornitori nel regime dei minimi/forfettario trae sicuramente un vantaggio dal non dover pagare l'IVA in fattura, evitando di anticiparla. Negli ordinari scambi tra imprese: il soggetto anticipa l'IVA pagandola sugli acquisti e la può detrarre solo al momento della liquidazione periodica (mensile o trimestrale).

Interessante è il caso in cui è il contribuente in regime minimo o forfettario ad acquistare un bene o servizio in regime di reverse charge: questo è uno dei pochi casi in cui l'acquisto in regime di reverse charge implica un effettivo versamento nei confronti dell'erario, poiché al contribuente in tale regime non è concesso di detrarre l'IVA sugli acquisti. Il contribuente dovrà versare l'IVA calcolata sull'imponibile indicato nella fattura di acquisto entro il giorno 16 del mese successivo. Lo stesso accade ad esempio per chi effettua operazioni attive esenti IVA, es. medici, e che di conseguenza, ex art. 10 Testo unico IVA, non hanno diritto alla detrazione dell'IVA sugli acquisti. Da parte di questi soggetti ci potrebbe essere interesse all'evasione, visto che a loro si richiede un effettivo esborso, ma generalmente l'eventuale mancato versamento deriva semplicemente da errore per scarsa conoscenza delle norme. Essendo obbligati solamente a

conservare le fatture di acquisto e numerarle, non dovendo occuparsi mai della gestione IVA, potrebbe sfuggire loro l'obbligo di versamento di tale imposta.

Altre ipotesi di reverse charge (c.d. "esterno") sono previste per gli acquisti intracomunitari di beni e servizi e per gli acquisti di beni che si trovano in Italia (non importazioni) da soggetti extra-UE. Per l'ultimo caso è previsto che invece dell'integrazione della fattura ricevuta, il cessionario emetta un'autofattura applicando l'IVA nazionale, da annotare sia nel registro delle vendite che degli acquisti, generando lo stesso effetto dell'integrazione prevista per gli altri casi di reverse charge. L'autofattura non è altro che una fattura che ha come destinatario e mittente lo stesso soggetto, il cessionario nell'operazione in questione, l'imponibile uguale a quello indicato nella fattura di acquisto (ricevuta senza applicazione dell'IVA), applicazione dell'IVA, attribuzione di un numero progressivo.

Dal 1° gennaio 2019 è intervenuto obbligo generalizzato alla fatturazione elettronica, quindi è utile fare delle precisazioni riguardo le nuove modalità di adempimento degli obblighi da parte dei cessionari. L'autofattura da acquisti da soggetti extra-UE può rimanere cartacea, vigendo l'obbligo informativo di indicazione dell'operazione nella comunicazione delle operazioni transfrontaliere. Per quanto riguarda l'integrazione, finché le fatture erano cartacee, il

cessionario/committente applicava l'aliquota scrivendo manualmente sulla fattura d'acquisto ricevuta, che poi conservava, insieme alle altre fatture, ai fini del controllo da parte dell'amministrazione fiscale. Oggi, visto che la fattura in formato XML non è modificabile e che la conservazione è digitale, sono possibili 3 modalità di integrazione alternative: 1) stampa della copia cartacea della fattura, integrazione manuale, conservazione fisica della copia integrata e conservazione digitale della fattura ricevuta; 2) creazione di un documento informatico da allegare alla fattura elettronica ricevuta, prima che questa venga inviata in conservazione digitale, garantendo la conservazione digitale di entrambi i documenti; 3) creazione di un'autofattura elettronica da inviare al sistema di interscambio e conservazione digitale di entrambe le fatture.

Il meccanismo del reverse charge assicura maggiore *compliance*, ma è piuttosto complicato e può portare ad errori. Sinteticamente potrebbero occorrere tre diverse ipotesi: mancato assolvimento dell'IVA da parte del cessionario; irregolare applicazione del reverse charge; omessa fatturazione.

MANCATO ASSOLVIMENTO DELL'IMPOSTA

Nel primo caso il cessionario annota la fattura solamente nel registro degli acquisti, non la integra e non la registra tra le fatture di vendita. Ciò potrebbe accadere solo per errore (es. confusione con altro regime che prevede la non

applicazione dell'IVA, es. operazione esente o acquisto da minimo/forfettario): il contribuente non ha interesse a commettere tale errore, poiché la registrazione corretta comporterebbe comunque un saldo zero nei confronti dell'Erario. Oppure potrebbe accadere che, per errore o svista, non registri affatto la fattura, né nel registro degli acquisti né in quello delle vendite (impossibile farlo intenzionalmente, visto che l'annotazione serve alla deduzione dei costi per le imposte sul reddito). La legge prevede delle sanzioni: in caso di mancata integrazione (o emissione di autofattura) e non annotazione nel registro delle vendite una sanzione fissa compresa tra 500 e 20.000 euro. In caso di totale non rilevazione della fattura e occultamento una sanzione in misura proporzionale tra il 5% e il 10% dell'imponibile. Se il cessionario non ha diritto a detrarre l'IVA sugli acquisti (es. contribuente forfettario), subisce una sanzione anche per mancato versamento.

IRREGOLARE APPLICAZIONE DEL REVERSE CHARGE

Nei casi in cui venga applicato il reverse charge quando non previsto, o non applicato quando previsto, ma l'imposta venga comunque versata, seppur secondo un regime errato, è stabilita una sanzione da 250 a 10.000 euro. Il cessionario viene considerato solidalmente responsabile, poichè avrebbe dovuto avvertire il cedente dell'errore chiedendogli di emettere la fattura corretta.

Se l'errore ha comportato anche il mancato assolvimento dell'IVA: per il cedente è prevista una sanzione dal 90% al 180% dell'imposta, al cessionario sanzione pari al 100% dell'imposta.

OMESSA FATTURAZIONE

L'omessa fatturazione è invece punita con una sanzione per il cedente che va dal 5% al 10% del corrispettivo. In capo al cessionario/committente resta fermo l'obbligo di regolarizzare l'omissione: dovrà emettere un'autofattura entro 30 giorni dal decorso del quarto mese successivo all'effettuazione dell'acquisto, provvedendo alla doppia annotazione, altrimenti è passibile di sanzioni.

In tutti questi casi il contribuente può regolarizzare la propria posizione spontaneamente applicando l'istituto del ravvedimento operoso.

In definitiva che ci sia o meno danno economico per l'Erario, le sanzioni hanno lo scopo di garantire la corretta applicazione delle norme e il funzionamento del reverse charge.

Per quanto il regime di reverse charge possa aiutare il recupero del gap IVA, a beneficio della leale concorrenza tra operatori economici e della collettività in generale, esso implica dei costi di conformità per le imprese (aggiornamento dei software di fatturazione e di contabilizzazione, formazione e aggiornamento del personale) e delle difficoltà di interpretazione e di applicazione

della norma, che possono facilmente portare ad errori involontari e quindi a sanzioni. In più le norme sono in continuo e veloce aggiornamento, si pensi alla progressiva estensione negli anni del regime di reverse charge a nuove fattispecie, ma anche all'introduzione di nuovi regimi per i contribuenti, alla fatturazione elettronica, a sempre nuovi obblighi informativi richiesti... Questo a danno soprattutto delle imprese di minori dimensioni che non hanno all'interno del proprio organico personale in grado di gestire le continue novità normative, o all'imprenditore individuale, concentrato spesso unicamente sull'attività produttiva, incapace di comprendere gli obblighi che la legge fiscale gli pone in capo e che vede ogni novità come una minaccia. Il legislatore non dovrebbe dimenticare che, come visto nel paragrafo 1.3, l'eccessiva burocratizzazione scoraggia l'attività imprenditoriale o, in alternativa, aumenta lo spessore dell'economia sommersa.

2.3 INTERVENTI PIÙ RECENTI CONTRO L'EVASIONE IVA

La lotta all'evasione negli ultimi anni è diventata una priorità dei governi; in particolare in Italia il livello del debito pubblico, un PIL che rimane debole rispetto alla ripresa degli altri grandi Paesi europei, la necessità di gettito,

impongono necessariamente il recupero dell'evasione e l'emersione dell'economia sommersa.

Storicamente l'evasione si è combattuta tramite attività di controllo *ex post* da parte dell'amministrazione fiscale, aventi lo scopo di recuperare gli importi evasi. I risultati di questa azione non sono stati sufficienti, considerato che l'Italia è il Paese che registra la più alta evasione in Europa, secondo i dati riportati nel paragrafo 1.3. Pur considerando la scarsa efficacia ed efficienza che viene comunemente addebitata all'apparato amministrativo italiano, immaginare un controllo *ex post* a tappeto, in un sistema di fiscalità di massa sarebbe impossibile. Ci sono inoltre da considerare i costi che tale attività produce, costi per il personale, per la sua formazione, per i contenziosi tributari, i risultati dei quali, fra l'altro, non sempre sono favorevoli all'amministrazione finanziaria. Quindi il recupero dell'imposta evasa, anche una volta accertata, è incerto, costoso, e se riesce è comunque un incasso ritardato rispetto a quello da adempimento spontaneo.

Negli ultimi tempi si è assistito dunque a un "cambiamento culturale", secondo il quale il contrasto all'evasione deve passare anche per la prevenzione e incentivi alla *compliance*, cioè incentivi affinché i contribuenti adempiano spontaneamente in modo corretto. Esempi di prevenzione sono sicuramente split payment e reverse charge, che impedendo ad operatori economici considerati poco affidabili di

incassare l'IVA sulle vendite, evitano che essi possano mettere in atto tentativi di appropriazione dell'imposta.

Inoltre i mezzi tecnologici oggi a disposizione hanno rivoluzionato il sistema di controllo e accertamento *ex post*, con la costruzione di grandi banche dati relative ai contribuenti, che consentono la possibilità di incrociare e confrontare dati provenienti da diverse fonti. Tali sistemi informativi hanno richiesto grandi investimenti, ma oggi una parte degli accertamenti sono del tutto automatici, privi quindi di costi e soprattutto effettuati sulla totalità dei contribuenti. Oltre a garantire un più efficace ed efficiente recupero degli importi evasi, tale sistema funziona anche a livello preventivo, visto che la probabilità del controllo senz'altro scoraggia l'evasione¹⁸. Con l'acquisizione di tali informazioni vengono poi individuati i contribuenti meno affidabili su cui indirizzare controlli mirati.

Di seguito analizziamo brevemente alcune misure intraprese recentemente per il contrasto in particolare all'evasione IVA, basate su controlli automatici, prevenzione e miglioramento della *compliance*. Ognuna delle misure è stata concepita con lo scopo di intervenire specificatamente su alcune delle determinanti del gap IVA, come individuate dalle relazioni sull'evasione del MEF: omesso versamento dell'imposta dichiarata (*collection gap*), omessa

¹⁸ Come illustrato nel paragrafo 1.3, secondo molti modelli teorici, fra cui quello del premio Nobel Gary Becker (1968), la probabilità di controllo è un fattore determinante per la diminuzione del livello di evasione.

dichiarazione (*assessment gap*) a sua volta scomponibile in omessa dichiarazione di fatture regolarmente emesse (c.d. evasione “senza consenso”) e omessa dichiarazione per mancata fatturazione (c.d. evasione “con consenso”).

Controlli automatici riescono tempestivamente a rilevare gli omessi versamenti delle liquidazioni (*collection gap*) grazie al confronto dei modelli F24 con le comunicazioni liquidazioni periodiche, nuovo obbligo informativo; controlli automatici incrociati sulle comunicazioni dati fatture di fornitori e acquirenti hanno permesso, fino al 2019, di verificare che tutte le fatture di vendita fossero state correttamente annotate (*assessment gap* da omessa dichiarazione delle fatture emesse); con l'introduzione della fatturazione elettronica l'Agenzia può conoscere in tempo reale l'esistenza della fattura e il suo contenuto in un regime di massima vigilanza; la trasmissione telematica dei corrispettivi (scontrino elettronico) impedisce errori o tentativi di evasione derivanti dall'annotazione manuale dei corrispettivi (*assessment gap* da omessa dichiarazione degli scontrini e ricevute rilasciati). L'*assessment gap* da omessa fatturazione o rilascio di altro documento fiscale, componente che incide fortemente sul gap IVA come precedentemente evidenziato, particolarmente problematica perché difficilmente individuabile e controllabile, trova la sua soluzione negli incentivi (lotteria degli scontrini) o obblighi all'utilizzo di pagamenti tracciabili.

COMUNICAZIONI LIQUIDAZIONI PERIODICHE IVA

I mancati versamenti delle liquidazioni IVA mensili o trimestrali (*collection gap*) oggi possono essere tempestivamente rilevati grazie al confronto automatico dei modelli F24, inviati telematicamente per ordinare il versamento alla banca, con le comunicazioni delle liquidazioni periodiche, c.d. “Lipe”. Infatti con D.L. n. 193 del 22 ottobre 2016, è stato previsto tale nuovo obbligo informativo per i soggetti passivi IVA, con qualche esclusione (regime dei minimi/forfettario, agricoltori esonerati, soggetti che effettuano esclusivamente operazioni esenti, soggetti che non hanno effettuato operazioni nel periodo di imposta e che non dispongono di crediti d'imposta da fruire).

Trimestralmente, a scadenze determinate, i contribuenti inviano telematicamente il modello Lipe, con i dati della liquidazione: il totale delle operazioni attive e passive del trimestre, l'imposta esigibile e detraibile, infine il calcolo dell'IVA da versare. Qualora dai controlli effettuati emerga un versamento d'imposta insufficiente rispetto al dato della Lipe, l'Agenzia informa il soggetto passivo, con una lettera di *compliance*, che è un invito a controllare ed eventualmente regolarizzare errori e omessi versamenti tramite l'istituto del ravvedimento operoso¹⁹. In caso di inerzia da parte del contribuente, segue una comunicazione

¹⁹ La Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2020 pubblicata dal MEF registra per il 2019 l'invio di 1.250.000 lettere di *compliance* riguardanti l'omesso versamento delle liquidazioni trimestrali.

di irregolarità. Il contribuente, ricevuta la comunicazione, entro trenta giorni ha la possibilità di versare il mancato importo con sanzioni ridotte, oppure fornire chiarimenti all’Agenzia.

Prima dell’introduzione di tale obbligo informativo, i controlli potevano avvenire solamente in sede di dichiarazione annuale IVA. Ora è possibile un controllo più tempestivo e si può ottenere un maggiore gettito infra-annuale. Nonostante ciò, come è stato rilevato nel paragrafo 1.3 il *collection gap*, differenza tra l’IVA dichiarata e l’IVA effettivamente riscossa, rimane particolarmente elevato per l’IVA, più che per gli altri tributi. Ciò è da ascrivere non tanto alla volontà di commettere evasione, visto che il mancato versamento è automaticamente conoscibile dall’amministrazione fiscale, ma presumibilmente a problemi di liquidità del contribuente. Non riuscendo a pagare l’imposta alla dovuta scadenza, neanche a seguito di comunicazione di irregolarità, il contribuente sarà esposto alle sanzioni ordinarie.

COMUNICAZIONE DATI FATTURE

L’art. 4 del detto D.L. n. 193 del 22 ottobre 2016 ha previsto a partire dal periodo d’imposta 2017 anche l’obbligo alla comunicazione dei dati delle fatture di vendita e di acquisto da parte dei soggetti passivi IVA (valgono le stesse esclusioni riportate per le comunicazioni Lipe), con scadenza trimestrale. Il cosiddetto “nuovo spesometro” va a sostituire lo spesometro da art. 21 del D.L. n.

78/2010, che prevedeva tale adempimento invece su base annuale. Le informazioni trasmesse derivano dai risultati delle annotazioni contabili e riguardano per ogni operazione: i dati identificativi dei soggetti coinvolti nelle operazioni; la data e il numero della fattura; la base imponibile; l'aliquota applicata; l'imposta; la tipologia di documento (fattura di vendita, nota di credito), la natura dell'operazione nel caso non sia applicata l'IVA (es. operazione non imponibile, esente, in regime di reverse charge...).

Grazie a controlli incrociati tra i dati inviati dai fornitori e dagli acquirenti l'Agenzia può verificare automaticamente e tempestivamente, per le singole fatture, la corretta annotazione da parte degli operatori economici. È così resa impossibile, o comunque facilmente sanzionabile, la non dichiarazione delle fatture emesse (*assessment gap*). Precedentemente era possibile che l'acquirente calcolasse un credito IVA a partire dall'annotazione della fattura ricevuta, mentre il fornitore, evasore, non annotando la fattura emessa si appropriava dell'IVA incassata. Il controllo *ex post* era possibile, ma non certo. Oppure l'evasore, in sede di contabilizzazione della fattura emessa, poteva annotare una data di emissione successiva a quella riportata in fattura, facendo slittare il relativo debito IVA al periodo successivo.

Oggi le comunicazioni dati fatture non vengono più inviate, perché la fatturazione elettronica, obbligatoria dal 1° gennaio 2019, garantisce all'Agenzia delle entrate la stessa informazione in tempo reale.

FATTURAZIONE ELETTRONICA

La Legge di bilancio 2018 ha esteso in maniera generalizzata l'obbligo di fatturazione elettronica per i soggetti residenti o stabiliti in Italia, con decorrenza 1° gennaio 2019, prevedendo poche categorie di soggetti esclusi (fra cui minimi/forfettari e agricoltori esonerati²⁰). Dal 2015 la fatturazione elettronica era prevista solo per le operazioni commerciali verso le pubbliche amministrazioni, in un'ottica di trasparenza e monitoraggio della spesa pubblica.

Perché le fatture siano fiscalmente valide, devono essere compilate tramite appositi software e redatte sotto forma di file XML, che vengono inviati elettronicamente al Sistema di Interscambio (SDI), piattaforma digitale gestita dall'Agenzia delle entrate, che si occupa del controllo della fattura, dell'autenticità dell'origine e integrità del contenuto. In particolare vengono controllate: l'esistenza e la correttezza delle partite IVA e codici fiscali di mittente e destinatario, sequenzialità delle date e dei numeri di emissione, la presenza di tutti i dati obbligatori previsti dall'art. 21 del Testo unico IVA. Fatture non

²⁰ Come segnalato nel paragrafo 2.1, i minimi/forfettari non sono esclusi però dalla fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione. Gli agricoltori esonerati sono esonerati genericamente dalla fatturazione, anche cartacea: è l'acquirente che deve emettere un'autofattura che includa l'IVA e che documenti l'acquisto da agricoltore esonerato. Al tempo della fatturazione elettronica, anche l'autofattura deve essere elettronica e deve essere inviata dall'acquirente al sistema di interscambio.

corrette vengono respinte, mentre le fatture che superano il controllo vengono recapitate elettronicamente dallo SDI al destinatario, soggetto acquirente del bene o servizio. Le fatture, una volta emesse, non possono più essere modificate.

La maggior parte dei software di contabilizzazione prevedono l'importazione automatica dei file elettronici, riducendo gli errori di annotazione, che abbiamo visto essere compresi fra i fattori determinanti del gap IVA: quando la registrazione era manuale e sulla base delle fatture cartacee, poteva ad esempio sfuggire la registrazione di qualche fattura, oppure poteva capitare di registrare due volte una stessa fattura di acquisto, o sbagliarne la data, il numero, gli importi. La fatturazione elettronica fa sì che l'annotazione contabile sia perfettamente congrua con le fatture emesse e ricevute, impedendo errori e tentativi di evasione in fase di annotazione, finalmente in un regime dove l'IVA portata in detrazione dagli acquirenti coincide con quella versata dai venditori. Le fatture elettroniche inoltre sono subito a disposizione dell'Agenzia delle entrate, che, in ogni momento può verificarne la regolarità di redazione, la tempistica di emissione, il contenuto.

Come risulta dalla relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento che introduce l'obbligo di fatturazione elettronica, gli scopi della misura sono due, aumento dell'efficacia del controllo da parte dell'amministrazione finanziaria e stimolo all'adempimento spontaneo dei contribuenti: ovviamente l'operatore economico sarà scoraggiato da intraprendere operazioni in qualche modo evasive,

ad esempio nel dichiarare imponibili e imposte minori, oppure nello far slittare, tramite registrazioni posticipate, il debito nelle liquidazioni successive, non di competenza. In generale tutte le misure fin qui menzionate, Lipe, comunicazione dati fatture, fatturazione elettronica, e quelle che illustreremo più avanti nel paragrafo, non solo migliorano la tempestività e l'ampiezza del controllo *ex post*, ma hanno funzione di prevenzione dell'evasione e miglioramento della *compliance* del contribuente. Il soggetto passivo IVA sarà scoraggiato dal mettere in atto azioni di tipo evasivo, sapendo che tutte le operazioni sono strettamente controllate.

L'ultima relazione sull'evasione pubblicata dal MEF (2020), analizzando la differenza di gettito IVA fra 2018 e 2019, sterilizzandola rispetto all'andamento del ciclo economico, stima un aumento di gettito compreso tra un minimo di 1.728 e un massimo di 2.057 miliardi di euro, imputabile all'introduzione dal 01 gennaio 2019 della fatturazione elettronica.

La fatturazione elettronica non è comunque una panacea per l'evasione: non riesce a risolvere il gap IVA dato da omessa fatturazione, false fatturazioni (es. frodi carosello), errori nell'applicazione delle aliquote IVA o di regimi speciali. Inoltre non tutte le fatture sono elettroniche, ma circolano ancora fatture cartacee: es. le fatture dei minimi/forfettari, fatture delle associazioni che hanno aderito al regime forfettario, fatture da e verso soggetti non residenti. Tale "doppio binario" riduce in qualche modo la portata innovativa della fatturazione elettronica.

SCONTRINO ELETTRONICO

All'obbligo di fatturazione elettronica ha fatto séguito l'obbligo alla certificazione elettronica dei corrispettivi. La norma è entrata in vigore a partire dal 1° luglio 2019 per i soggetti che hanno registrato un volume d'affari nel 2018 maggiore di 400.000 euro, dal 1° gennaio 2020 per gli altri. I soggetti passivi IVA (compresi questa volta anche i forfettari) che effettuano operazioni di commercio al minuto e attività assimilate, si sono dovuti munire di nuovi registratori di cassa, collegati a internet e dotati di un apposito software, che a fine giornata invia i dati degli scontrini all'Agenzia delle entrate. Questo risolve il problema dello scostamento tra gli scontrini battuti effettivamente e quanto dichiarato in sede di compilazione e annotazione dei corrispettivi. Precedentemente solo un controllo *ex post*, di confronto del dato contabile con il rotolo delle copie degli scontrini, che era obbligatorio conservare, poteva verificare la corrispondenza tra gli scontrini rilasciati e quanto contabilizzato. Un controllo di questo tipo, come evidenziato, non poteva essere svolto sulla totalità dei contribuenti e sicuramente non poteva essere tempestivo.

Considerando i costi e i tempi necessari per l'adeguamento da parte dei soggetti obbligati, la norma ha concesso una moratoria di sei mesi per l'applicazione delle sanzioni. L'entrata in vigore delle sanzioni è continuamente slittata, anche a causa delle chiusure forzate per la pandemia di coronavirus. Al momento la data ultima

di regolarizzazione è fissata al 01 aprile 2021. Per il momento i commercianti al dettaglio privi di registratore fiscale telematico provvedono alla certificazione dei corrispettivi a fine mese, tramite una procedura online gratuita messa a disposizione dell’Agenzia delle Entrate. Alla data del 31 luglio 2020 erano in funzione 990.000 registratori fiscali telematici, mentre 530.000 soggetti utilizzavano la procedura online²¹.

LOTTERIA DEGLI SCONTRINI e USO DEL CONTANTE

L’evasione tramite omessa fatturazione delle operazioni principalmente riguarda le operazioni commerciali effettuate nei confronti del consumatore finale, che non è interessato al rilascio del documento fiscale, poiché, al contrario degli operatori economici non deduce il costo degli acquisti dal reddito, né ovviamente detrae l’IVA pagata²². Si verifica anzi una collusione di interessi, tra l’operatore economico venditore, interessato a detrarre l’IVA sugli acquisti e non pagare

²¹ Ministero dell’economia e delle finanze, *Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020 – Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva*, 2020, p. 41.

²² “Pur in presenza di una palese divergenza di interessi, l’omessa fatturazione viene comunque praticata anche negli scambi intermedi. La spiegazione sta nel fatto che, ai fini delle imposte sui redditi e dell’IRAP [...] il venditore trae un effettivo beneficio dall’eventuale omessa fatturazione [...]. Nel contempo l’acquirente potrebbe avere interesse a non dichiarare parte dei suoi costi, al fine di tenere alto il proprio indice di mark-up nel caso riesca, a sua volta, a non dichiarare parte dei ricavi”, in Centro studi NENS – Nuova economia nuova società, *Misure di contrasto all’evasione fiscale. Una proposta di riforma del regime IVA*, febbraio 2015, p.10.

quella sulle vendite, e il consumatore finale, che può essere tentato dall'offerta di un prezzo minore senza applicazione dell'IVA. Lapecorella, attuale Direttore generale delle finanze, individua l'omessa fatturazione verso il consumatore finale come il nodo più problematico relativo alla riscossione dell'imposta da parte dell'Erario²³. Per combattere il problema dell'*assessment gap* derivante dalla omessa fatturazione verso il consumatore finale, la misura preventiva comunemente utilizzata è la previsione di detrazioni fiscali per determinate spese documentate, un esempio è quello delle ristrutturazioni edilizie²⁴. Il consumatore per queste spese sarà interessato a ricevere fattura, poiché tramite questa può detrarre dall'imposta sul reddito parte della spesa.

Per combattere invece l'evasione da mancato rilascio di scontrino fiscale al consumatore da parte degli esercenti, l'unico sistema finora messo in atto è stato il

²³ LAPECORELLA F., *Principali aspetti che connotano i fenomeni dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale*, Commissione Istruttoria I - Politiche Economiche, MEF Dipartimento delle Finanze, 4 ottobre 2019.

²⁴ "L'agevolazione fiscale sugli interventi di ristrutturazione edilizia è disciplinata dall'art. 16-bis del Dpr 917/86 e consiste in una detrazione dall'Irpef del 36% delle spese sostenute, fino a un ammontare complessivo delle stesse non superiore a 48.000 euro per unità immobiliare. Tuttavia, per le spese sostenute dal 26 giugno 2012 al 31 dicembre 2021 la detrazione è elevata al 50% e il limite massimo di spesa è di 96.000 euro. La detrazione deve essere ripartita in 10 quote annuali di pari importo."

(<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/schede/agevolazioni/detristredil36/schinfodetristredil36>)

controllo all'uscita degli esercizi commerciali da parte della Guardia di finanza²⁵. Recentemente è stato ideato un sistema preventivo che si spera possa spingere il consumatore a richiedere lo scontrino a seguito dell'acquisto. A partire dal 1° febbraio 2021, gli esercenti in possesso di registratore fiscale telematico, nel caso in cui siano pagati in modalità elettronica, con il rilascio dello scontrino elettronico assegnano all'acquirente biglietti virtuali per partecipare alla "lotteria degli scontrini". L'11 marzo 2021 verranno effettuate le prime estrazioni, che prevedono premi in denaro tramite estrazione a sorte. L'adesione dell'esercente è per il momento facoltativa, considerando che la partecipazione comporta ulteriori costi per l'adeguamento del registratore fiscale telematico e per l'acquisto del lettore ottico che legge il codice-lotteria identificativo del cliente. Inoltre non tutti si sono già adeguati all'obbligo di registratore telematico, come detto. Il commerciante che non aderisce per il momento non è sanzionato, ma il cliente può segnalare l'esercente all'Agenzia delle entrate in modalità telematica sul sito web della lotteria. La segnalazione finirà nel calderone delle informazioni utilizzate sia dalla Guardia di finanza che dall'Agenzia delle Entrate per la messa a punto delle attività di analisi del rischio evasione.

²⁵ Secondo la relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva del 2018 stilata dal MEF, nel 2017 nel corso dei controlli da parte della Guardia di finanza sul rilascio degli scontrini e delle ricevute fiscali sono stati riscontrati 86.373 casi di mancata emissione del documento fiscale, pari al 27% dei controlli eseguiti in totale.

In fase di ideazione la lotteria degli scontrini non aveva previsto l'obbligatorietà del pagamento *cashless*, poi invece introdotto. In generale recentemente sono state inserite diverse norme per scoraggiare l'utilizzo del contante, e favorire invece i mezzi di pagamento elettronici o comunque tracciabili. L'Italia è uno dei Paesi in Europa in cui più si utilizza il contante per i pagamenti: secondo uno studio della Banca d'Italia nel 2016 l'85,9% delle transazioni sono state effettuate in contanti, contro una media europea del 78,8%²⁶. Hanno fatto peggio dell'Italia solamente Malta, Spagna, Grecia e Cipro. L'uso del contante è strettamente connesso all'economia non osservata, comprendente economia sommersa, economia informale (derivante da rapporti di lavoro non contrattualizzati), attività criminali. Riguardo l'economia sommersa, il pagamento tracciabile costringe l'operatore economico a emettere un documento fiscale relativo all'operazione di vendita, riuscendo a contrastare il fenomeno dell'omessa fatturazione, altrimenti difficilmente individuabile.

Per promuovere l'utilizzo di forme di pagamento tracciabili nella Legge di bilancio 2020 sono stati stanziati 3 miliardi di euro per gli anni 2021 e 2022, per l'attribuzione di rimborsi in denaro a favore di soggetti che fanno uso di strumenti di pagamento elettronici (c.d. "*Cashback*"); il possesso di POS e l'accettazione di

²⁶ ROCCO G., *L'utilizzo del contante in Italia: evidenze dall'indagine della BCE*

"Study on the use of cash by households", Questioni di economia e finanza, Banca d'Italia, gennaio 2019.

pagamento con carta sono diventati obbligatori per commercianti e professionisti; è previsto per gli esercenti un credito d'imposta pari al 30% delle commissioni POS; la soglia massima per l'utilizzo del contante è scesa da 3.000 a 2.000 euro a decorrere dal 1° luglio 2020 ed è destinata a raggiungere 1000 euro dal 1° gennaio 2022.

AMPLIAMENTO DELLA PLATEA DEI “FORFETTARI”

La Legge di bilancio 2019 ha innalzato la soglia massima dei ricavi/compensi annuali per l'accesso al regime “forfettario” (istituito con Legge n.190/2014 in sostituzione del regime dei minimi, D.L.98/2011), da 30.000 a 65.000 euro, ampliando la platea dei soggetti coinvolti²⁷. Tali soggetti, oltre a essere i primi a sperimentare un'imposizione sul reddito del tipo *flat tax*²⁸, usufruiscono di una grande semplificazione degli adempimenti fiscali e contributivi. In particolare essi non gestiscono l'IVA: non applicano l'IVA nelle fatture emesse, né possono detrarre l'IVA sugli acquisti, sono esclusi da tutti gli obblighi informativi relativi

²⁷ Tale norma ha avuto un impatto importante nella realtà economica del Paese, e per questo è necessario citarla. Secondo l'Osservatorio sulle partite IVA del 2019 del MEF “nell'anno [2019, anno di innalzamento della soglia] 263.043 soggetti hanno aderito al regime, con un aumento del 34,5% in confronto al 2018; tali adesioni rappresentano il 48,2% del totale delle nuove aperture di partita IVA”.

(https://www1.finanze.gov.it/finanze3/osiva/contenuti/Sintesi_annuale_dati_2019.pdf?d=1581521400).

²⁸ Si tratta di contribuenti-persone fisiche, professionisti o imprese individuali, a cui è applicata un'unica imposta del 15%, sostitutiva di Irpef, addizionali comunali e regionali, Irap.

all'IVA, sono esclusi dall'obbligo di fatturazione elettronica. Tale previsione ha richiesto l'autorizzazione al Consiglio europeo ex art.395 della Direttiva IVA. La *ratio* del regime è favorire la piccola imprenditoria e far emergere quelle attività precedentemente svolte in maniera informale, allo scopo di evitare la complessità ed eccessiva burocratizzazione degli adempimenti fiscali²⁹. L'Italia, formulando la richiesta di autorizzazione, prevedeva con l'introduzione del regime e poi l'innalzamento della soglia di accesso, una diminuzione, seppur trascurabile, del gettito IVA poiché, per quanto tali soggetti debbano pagare l'IVA sugli acquisti senza poterla detrarre, non applicano l'IVA sulle operazioni attive, che si presume siano di più alto importo. Ma l'introduzione del regime secondo le intenzioni del legislatore serviva comunque al contrasto dell'evasione e alla semplificazione della riscossione IVA, condizione richiesta dall'art. 395 della Direttiva IVA, poiché avrebbe permesso all'amministrazione finanziaria "di concentrare le sue attività di controllo sui soggetti passivi di maggiore entità"³⁰.

²⁹ "L'Italia sostiene che le piccole e medie imprese, e in particolare le microimprese, svolgono un ruolo preponderante nel settore economico e finanziario del Paese, in termini di valore aggiunto e di occupazione. Dati i costi sproporzionati di conformità in materia di IVA per tali imprese rispetto alle grandi imprese e il fatto che risentono ancora della crisi economica, l'Italia afferma che la misura di deroga costituisce un incentivo significativo per l'avviamento e il consolidamento della loro attività economica" in Decisione di esecuzione del Consiglio europeo COM(2020)/124 del 31 marzo 2020.

³⁰ Ibidem.

Nell'audizione parlamentare del 2 febbraio del 2021, del presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, Giuseppe Pisauro, viene fatta un'analisi particolarmente critica di tale regime, secondo la quale esso crea effetti distorsivi, frena la crescita dimensionale delle imprese ed incentiva la sotto-fatturazione e l'evasione. In particolare si parla di imposizione sul reddito e mancanza di equità rispetto ai contribuenti ordinariamente sottoposti alle aliquote più alte e progressive dell'Irpef. Ma parlando di IVA, è chiaro che si manifesta una distorsione della concorrenza: infatti al prezzo di beni e servizi forniti dai "forfettari" non è applicata l'IVA, il che giova al consumatore finale. È chiaro inoltre che i contribuenti forfettari, non potendo detrarre l'IVA sugli acquisti, sono interessati ad acquistare beni e servizi senza emissione di fattura, creando una collusione di interessi con i propri fornitori. E ancora, non essendo obbligati alla fatturazione elettronica, né ad altre comunicazioni riguardanti le fatture emesse e ricevute, se non la sola dichiarazione dei redditi, hanno facile manovra per l'evasione dell'imposta sostitutiva. Anzi sono spinti alla non dichiarazione di operazioni effettuate, o alla loro post-datazione, per poter rimanere sotto la soglia dei ricavi di 65.000 euro e all'interno del regime. L'innalzamento della soglia del regime forfettario sembra dunque in controtendenza rispetto al generale sforzo di contrasto all'evasione e all'obiettivo di digitalizzazione delle imprese.

Nell'ambito dell'instaurazione di un rapporto collaborativo tra amministrazione fiscale e contribuente, a scopo di prevenzione dell'evasione, sono stati fatti grandi passi avanti. In particolare, anche se questo non riguarda l'IVA, la dichiarazione dei redditi precompilata per i titolari di reddito di lavoro dipendente, che utilizza la grande mole di dati già a disposizione dell'amministrazione fiscale, permette una grande semplificazione a vantaggio del contribuente, oltre che a vantaggio delle casse dello Stato, che si avvale di dichiarazioni fedeli. Come spiegato nel paragrafo 1.3, la semplificazione del sistema fiscale contrasta l'evasione, garantendo maggiore affidabilità nell'esecuzione degli adempimenti da parte dei contribuenti e aumentando la percezione di un'amministrazione fiscale equa ed efficiente. Invece la burocratizzazione e la complessità degli adempimenti sono, secondo certi studi, la spiegazione principale dell'economia sommersa.

Per quanto riguarda invece il mondo delle imprese ci pare di assistere, almeno per il momento, a un fenomeno opposto: nel tempo le novità normative si sono succedute con sempre maggiore frequenza (molteplicità di regimi IVA e delle aliquote applicabili a seconda della specifica operazione, requisiti per permettere le detrazioni fiscali dei clienti, nuovi e frequenti obblighi informativi, fatturazione elettronica) imponendo grandi sforzi di aggiornamento alle imprese e ai loro consulenti, complessità di interpretazione delle norme e difficoltà nell'applicazione corretta con possibilità di errori sanzionabili, aumento del tempo

dedicato allo svolgimento della burocrazia fiscale. Senza dimenticare i maggiori costi a carico delle imprese: acquisto software di fatturazione elettronica, aggiornamento software di contabilità, formazione del personale, acquisto registratori telematici... Per quanto le misure di contrasto all'evasione siano importanti per il Paese, la frequenza con la quale ultimamente si avvicendano nuove norme, nuovi adempimenti, nuove richieste, appare a molti operatori del tutto iniqua, soprattutto in un periodo di grande difficoltà economica come quello attuale.

A proposito in particolare della fatturazione elettronica, l'amministrazione fiscale trova giovamento dalla profusione di informazioni sul contribuente ottenute, ma al legislatore sembra sfuggire lo sforzo di adeguamento soprattutto dei piccoli imprenditori³¹. Come constatato personalmente sul posto di lavoro, per molti di loro, informaticamente e tecnologicamente "analfabeti", l'introduzione della fatturazione elettronica ha costituito un momento di forte stress. Tuttora, a due anni di distanza, la fatturazione in modalità elettronica impegna gli imprenditori individuali e i loro collaboratori per una parte del tempo sproporzionata rispetto alle ore dedicate prettamente al lavoro. Per molti è un impegno fuori dalla propria

³¹ "Sulla base delle dichiarazioni presentate nell'anno 2015, le imprese operanti in contabilità semplificata sono 2.072.098 e sono formate da 1.607.671 imprese individuali e 464.427 società di persone.", in *I servizi contabili nell'era della digitalizzazione: il passaggio dalla contabilità analogica alla contabilità digitale e le opportunità per il commercialista*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, marzo 2018.

portata e hanno delegato la fatturazione ai propri commercialisti, con un forte aumento dei costi.

Eppure la fatturazione elettronica era stata concepita anche con il dichiarato scopo, oltre che della riduzione dei costi di gestione per la stampa e la conservazione dei documenti, soprattutto della semplificazione e riduzione degli adempimenti fiscali: già dall'anno 2021, in via sperimentale, i flussi dati provenienti dai processi di fatturazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi saranno la base di partenza per la predisposizione automatica di bozze di registri IVA, comunicazioni di liquidazione periodica e dichiarazione annuale IVA, in maniera simile alle dichiarazioni precompilate Irpef per lavoratori dipendenti già implementate. Il tassello mancante in questo sistema probabilmente è la presa di coscienza che molti contribuenti, se non la maggior parte, non sono affatto capaci di utilizzare gli strumenti informatici³². L'impulso alla digitalizzazione, anche nei servizi online offerti dal sito dell'Agenzia delle entrate secondo un innovativo approccio *customer oriented*, rischia di essere disallineato rispetto alle effettive capacità di fruizione del cittadino e delle imprese.

³² Secondo la relazione *Skills Outlook 2019* elaborata dall'OCSE (<https://www.oecd.org/italy/Skills-Outlook-Italy-IT.pdf>), la popolazione italiana non possiede le competenze di base necessarie per sfruttare i vantaggi del mondo digitale, sia in società che sul mondo del lavoro: con il 36% l'Italia è all'ultimo posto tra i Paesi Ocse come quota di popolazione in grado di utilizzare Internet in maniera complessa e diversificata.

CAPITOLO 3

RISULTATI MACRO E CASE STUDIES

3.1 EFFETTI OTTENUTI NELLA RIDUZIONE DEL GAP

3.1.1 Le previsioni sugli effetti ottenibili al momento dell'introduzione delle norme

Nella relazione tecnica alla Legge di stabilità 2015, che ha introdotto lo split payment per le fatture verso la pubblica amministrazione e ha esteso in maniera considerevole l'applicazione del reverse charge, viene spiegato come tali novità normative possano combattere l'evasione e vengono effettuate stime del maggior gettito IVA ottenibile.

Entrambe le misure, in sostanza, impediscono al cedente/prestatore l'incasso dell'IVA, evitando possibili sue manipolazioni nel segno dell'evasione, e affidano il versamento dell'imposta al cessionario, soggetto considerato più affidabile.

Nel caso dello split payment il cessionario/committente è la pubblica amministrazione, soggetto, secondo la relazione, da considerarsi totalmente affidabile. Affidare il versamento dell'IVA alla pubblica amministrazione garantirebbe dunque un gap IVA uguale a zero per le operazioni interessate. Il tasso di inadempimento fiscale (inteso come sotto-dichiarazione della base

imponibile) della pubblica amministrazione è dunque zero, mentre quelli dei fornitori privati sarebbero variabili in base al settore di appartenenza. Nelle stime riportate, le maggiori propensioni al gap vengono attribuite al settore della ristorazione, dell'agricoltura, del commercio e riparazione autoveicoli, delle attività di alloggio, delle costruzioni.

La relazione stima il recupero d'IVA ottenibile, basandosi sui dati relativi all'anno 2011. In quell'anno la base imponibile degli acquisti di beni e servizi sul mercato della pubblica amministrazione è stata di circa 88 miliardi di euro, di cui la parte non dichiarata dai fornitori, in base alle propensioni al gap, dovrebbe collocarsi tra i 7 miliardi e 1 miliardo circa, con conseguente IVA evasa per un importo compreso tra 1,2 miliardi di euro e 741 milioni. Quindi il recupero del gettito stimato per l'anno 2015, con l'introduzione dello split payment, secondo la relazione avrebbe dovuto attestarsi su circa 988 milioni di euro, valore medio tra limite superiore e inferiore detti.

Riguardo l'estensione del reverse charge alle prestazioni di servizi di pulizia, di demolizione, di installazione di impianti e di completamento relative ad edifici fra soggetti passivi IVA (sinteticamente pulizia ed edilizia specializzata), la relazione tecnica alla Legge di stabilità 2015 ugualmente spiega perché il meccanismo, per cui il fornitore di servizi non applica e incassa l'IVA e il versamento dell'imposta viene affidato al committente, possa essere considerato

più sicuro. Nei settori individuati, il cliente sarebbe più affidabile nel rispetto degli obblighi tributari, sia nella fase della dichiarazione (*assessment gap*) che nella fase del versamento (*collection gap*).

Le analisi anche in questo caso vengono svolte a partire dai dati relativi all'anno 2011. I fornitori di prestazioni di servizi agli edifici sono stati individuati tramite i codici ATECO, i loro clienti tramite i dati provenienti dallo spesometro. Si è potuto di conseguenza constatare che, in media, i clienti erano (e, in generale, sono) imprese di maggiori dimensioni rispetto ai fornitori. Poiché si deve ritenere, sostiene la relazione, che all'aumentare delle dimensioni e della complessità organizzativa dell'impresa, diminuisca la propensione all'evasione intesa come occultamento delle operazioni imponibili (*assessment gap*), nel settore individuato i clienti sarebbero più affidabili dei fornitori¹. Per lo stesso motivo (dimensione maggiore dell'impresa committente), il reverse charge per i subappalti tra imprese edili, introdotto nel 2007, aveva contribuito a un notevole incremento del gettito IVA per quell'anno rispetto all'anno precedente. Depurando il dato dagli effetti di altre norme che interessarono il settore dell'edilizia tra il 2006 e il 2007, tramite confronto dell'IVA dichiarata da soggetti del settore edile coinvolti da operazioni di reverse charge con quella dei soggetti non coinvolti, secondo la relazione il reverse charge portò a un incremento dell'IVA media dichiarata del 40%.

¹ Le stesse considerazioni sul rapporto dimensione-propensione all'evasione sono state proposte anche nel paragrafo 1.3.

La maggiore affidabilità dei fornitori anche nel versamento (*collection gap*) è dimostrata dai dati provenienti dalle attività di accertamento ex art. 36-bis Testo unico IVA (c.d. controllo formale) effettuate dall'Agenzia delle entrate. Per l'anno 2011 l'omesso versamento dell'IVA dichiarata è stato riscontrato per il 17,3% dei fornitori di servizi nel settore dell'edilizia specializzata contro il 13,3% dei clienti; nel settore delle pulizie per il 35,6% dei fornitori contro l'11,8% dei clienti.

In base ai dati sulla maggiore affidabilità dei clienti nella fase di dichiarazione e versamento, confrontati con gli effetti di incremento del gettito IVA registrati con l'introduzione del reverse charge nel 2007 nei subappalti nel settore edile, la relazione stima per il 2015 un recupero potenziale di gettito di circa 650 milioni di euro relativo ai settori di pulizia e edilizia specializzata.

Per l'introduzione del reverse charge alle operazioni nel mercato del gas e dell'energia elettrica, ugualmente prevista dalla Legge di stabilità 2015, la relazione stima un maggior gettito IVA annuo di 250 milioni di euro.

3.1.2 I risultati ottenuti secondo le relazioni ministeriali

Per verificare ora i risultati effettivamente ottenuti, sarà utile la consultazione delle Relazioni sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, dal 2016 pubblicate annualmente dal MEF, aventi lo scopo di monitorare gli andamenti del tax gap e gli effetti delle misure di contrasto e prevenzione dell'evasione. Nella relazione del 2017 vengono presentati i primi

dati, ancora provvisori, sugli effetti dell'introduzione dello split payment e estensione del reverse charge nel 2015. Secondo le stime l'IVA è stata, almeno dal 2010 al 2015, l'imposta che ha generato più gap, ma nel passaggio dal 2014 al 2015 quella che, dopo un periodo tendenziale di crescita, ha subito una delle maggiori inversioni di tendenza: come presentato nella tabella 3.1 si passa da un gap stimato, in termini assoluti, di 36.238 milioni di euro a un gap di 34.771 milioni di euro, con una differenza uguale a 1.467 milioni di euro. Per la stima del gap, divario tra l'imposta teorica in un regime di perfetto adempimento e gettito effettivo relativo al periodo di competenza, è utilizzato un metodo *top-down*: per stimare la base imponibile teorica si considerano i dati relativi ai consumi e investimenti, sia pubblici che privati, comprendenti le stime sull'economia sommersa svolte dall'Istat, e a questa vengono applicate le aliquote IVA vigenti. Per sterilizzare il dato rispetto all'andamento del ciclo economico, si utilizza l'indicatore "propensione al gap IVA" (rapporto tra gap IVA e imposta teorica): mentre negli anni tra il 2011 e 2014 la propensione al gap ha oscillato tra il 27,2% e il 27,6%, nel 2015 essa scende al 26,4%, confermando il raggiungimento di buoni risultati. La differenza del gap in termini assoluti, tra l'anno 2015 e 2014, uguale a 1.467 milioni di euro, potrebbe essere confrontata con i risultati stimati nella relazione tecnica della Legge di stabilità precedentemente esposti, che prevedevano un recupero totale di gap uguale a 1.888 milioni. C'è comunque da considerare che a tali effetti concorrono molti altri fattori, tra cui le altre novità

normative (ricordiamo che nel 2015 è stata introdotta ad esempio anche la fatturazione elettronica per le operazioni effettuate nei confronti della pubblica amministrazione), gli andamenti del ciclo economico, il gap negli altri settori. Quindi il confronto fra le due cifre non è da considerarsi corretto scientificamente, ma indicativo, in termini generali, di una riduzione del gap IVA in quell'anno quantitativamente congrua alle aspettative.

TABELLA 3.1: Tax gap in Italia (in milioni di euro)

Tipologia di imposta	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Media
IRPEF totale lavoro autonomo e impresa	29.292	31.470	29.453	30.894	31.659	31.611	30.730
<i>di cui IRPEF netto MV</i>	28.016	29.938	27.848	29.246	29.970	29.925	29.157
<i>IRPEF MV (**)</i>	1.276	1.532	1.604	1.648	1.689	1.686	1.573
IRES totale	8.784	10.396	9.958	10.956	10.375	10.299	10.128
<i>di cui IRES netto MV</i>	7.574	8.964	8.615	9.489	8.985	8.920	8.758
<i>IRES MV (**)</i>	1.210	1.432	1.343	1.467	1.389	1.379	1.370
IVAsc totale	33.658	36.339	36.193	34.944	36.238	34.771	35.357
<i>di cui IVAsc netto MV</i>	26.741	28.541	27.771	26.481	27.462	26.350	27.224
<i>IVAsc MV (**)</i>	6.918	7.799	8.422	8.463	8.776	8.421	8.133
IRAP totale	8.254	8.863	8.524	8.486	8.420	6.181	8.121
<i>di cui IRAP netto MV</i>	6.807	7.163	6.901	6.864	6.829	4.961	6.588
<i>IRAP MV (**)</i>	1.446	1.700	1.622	1.621	1.591	1.220	1.534
LOCAZIONI	2.306	2.380	1.935	1.283	1.397	1.333	1.772
CANONE RAI	755	765	887	942	977	1.008	889
<i>di cui CANONE netto MV</i>	664	669	784	824	838	865	774
<i>CANONE MV (**)</i>	91	96	103	118	139	143	115
Totale	83.048	90.213	86.950	87.505	89.065	85.203	86.997
<i>di cui netto MV</i>	72.107	77.655	73.855	74.188	75.480	72.354	74.273
<i>MV (**)</i>	10.941	12.558	13.095	13.317	13.584	12.849	12.724

FONTE: RELAZIONE SULL'ECONOMIA NON OSSERVATA E SULL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA – ANNO 2017 – MEF.

Se invece prendiamo in esame l'ultima Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione (anno 2020), con dati ormai definitivi riguardo agli anni attorno al 2015 e con metodi di stima aggiornati rispetto al 2017², (si vedano le tabelle 1.1, 1.2, 1.3 al paragrafo 1.3), il gap IVA in termini assoluti nel 2015 risulta essere più alto, e la differenza con il 2014 risulta essere di 889 milioni di euro, ben inferiore a quella calcolata precedentemente. Per gli anni successivi non si evidenzia un trend preciso, ma un'oscillazione. In termini di propensione al gap, dopo una diminuzione progressiva negli anni 2015 e 2016, nel 2017 essa torna inaspettatamente a salire, per poi registrare una brusca diminuzione nel 2018. I risultati positivi dell'anno 2018 vengono ricondotti dalla relazione all'estensione dell'ambito soggettivo dello split payment (venivano comprese le società controllate dalla pubblica amministrazione e quelle incluse nell'indice FTSE MIB). Tornando al dato apparentemente anomalo del 2017, bisogna ricordare che proprio in quell'anno, dove le stime riscontrano un brusco aumento di evasione IVA, sia in termini assoluti che relativi, erano stati introdotti importanti misure a contrasto dell'evasione IVA: le comunicazioni delle liquidazioni periodiche e le comunicazioni trimestrali dei dati delle fatture³. Da una parte l'aumento del gap nel 2017 risente probabilmente dell'evasione da

² Infatti l'ISTAT ha rivisto le stime delle propensioni al gap e in particolare l'intera serie storica dei costi intermedi della pubblica amministrazione.

³ Vedi paragrafo 2.3.

omessa fatturazione (o rilascio di scontrino/ricevuta fiscale), che tali misure, compreso split payment, reverse charge e la successiva fatturazione elettronica, non riescono ad arginare⁴. Dall'altra parte ciò dipende dalla scelta delle grandezze utilizzate nel calcolo del gap, gettito teorico meno gettito effettivo. A fronte di un progressivo aumento del gettito teorico a partire dal 2014, dovuto all'aumento nell'ottobre 2013 dell'aliquota ordinaria IVA, e dal 2015 alla continua, anche se debole, crescita del PIL, il gettito effettivo, come evidente nella tabella 3.2 alla colonna n.5, dopo una crescita progressiva, nel 2017 rimane stabile rispetto all'anno precedente, provocando un aumento di gap. Questo dipende dal fatto che nel gettito effettivo viene considerata anche la variazione dello stock di crediti, del quale in quell'anno viene registrato un forte aumento. Tale aumento secondo la relazione è un fenomeno transitorio, dovuto essenzialmente agli effetti di split payment e reverse charge, destinato alla normalizzazione già nel 2018. Nei report dell'Unione europea, dove la variazione dello stock di crediti non è considerata, l'evasione in Italia risulta in diminuzione anche nel 2017 (si vedano i dati del report 2020 del CASE Center riportati nel paragrafo 1.3). Nella tabella 3.2, nella colonna 1 è indicato il gettito IVA da adempimento spontaneo negli anni 2013 - 2018, nella colonna 2 il gettito IVA al netto di richieste di rimborso e

⁴ Infatti fra il 2016 e il 2017, secondo le stime dell'Istat, il sommerso economico è cresciuto da 189 miliardi a 195 miliardi di euro, dopo una flessione che si era registrata per gli anni 2015 e 2016.

compensazioni di competenza economica, nella colonna 5 viene ulteriormente sottratta la variazione dello stock di crediti (crediti di cui non è stato chiesto rimborso o compensazione, che vengono riportati all'anno successivo). La relazione del MEF utilizza la nozione di gettito effettivo corrispondente alla colonna 5, i report dell'Unione europea quello alla colonna 2.

TABELLA 3.2: Gettito IVA da adempimento spontaneo (in milioni di euro)

Anni	IVA lorda (1)	IVA competenza economica (2)	Stock crediti (3)	Variazione stock crediti (4)	IVA effettiva di competenza (IVAEC) (5)
2013 ¹	112.273	90.992	35.910	-2.626	93.618
2014	114.490	93.473	34.456	-1.454	94.927
2015 ²	119.376	97.395	35.309	853	96.543
2016	124.336	99.040	36.161	852	98.188
2017 ³	129.574	103.160	40.683	4.522	98.638
2018	133.577	104.728	39.940	-743	105.471

Fonte: elaborazioni Agenzia delle entrate.

¹ L'aliquota standard passa dal 21% al 22% (1 ottobre 2013).

² Introduzione dello *split payment* (1 gennaio 2015).

³ Allargamento dello *split payment* (luglio 2017).

FONTE: RELAZIONE SULL'ECONOMIA NON OSSERVATA E SULL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA – ANNO 2020 – MEF.

3.1.3 Gli effetti dello *split payment* sulla compliance IVA

Sugli effetti conseguiti dallo *split payment* è stata condotta un'analisi specifica, i cui risultati sono stati inviati alla Commissione europea⁵ e riportati

⁵ La Commissione europea, al momento del rilascio dell'autorizzazione per l'applicazione del regime in deroga alla disciplina ordinaria IVA, aveva richiesto all'Italia un rapporto di monitoraggio sui risultati ottenuti.

nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione del 2017. Si tratta di un'analisi controfattuale, cioè un confronto tra i versamenti effettivi registrati e una stima dei versamenti che sarebbero stati effettuati in assenza della norma⁶. Nel biennio 2015-2016 la pubblica amministrazione ha versato IVA da split payment per 10,579 miliardi di euro, ma allo stesso tempo la norma ha provocato la lecita richiesta di rimborsi per 1,153 miliardi e compensazioni da parte dei fornitori stimate per 1,807 miliardi. L'IVA di competenza relativa alle operazioni in split payment è stata dunque uguale a 7,619 miliardi. Si stima che in assenza della norma invece i fornitori avrebbero versato per quelle operazioni soli 4,127 miliardi di euro. La differenza, di 3,492 miliardi di euro, sarebbe stata così recuperata preventivamente all'evasione, superando le previsioni effettuate nella relazione tecnica alla Legge di stabilità 2015.

La Relazione 2020 dedica di nuovo un focus, aggiornato, agli effetti dello split payment. Secondo i dati riportati, il gettito proveniente dalle pubbliche amministrazioni, dopo il *break* positivo tra 2014 e 2015, è rimasto pressoché costante negli anni successivi (vedi tabella 3.3), a conferma che il recupero di gap è divenuto strutturale.

⁶ Per la stima dei versamenti in assenza della norma, si è fatto ricorso a un modello di regressione di tipo *panel fixed effect*: si è stabilita una correlazione tra l'andamento del gettito dei fornitori e dei non fornitori della PA nei periodi precedenti all'introduzione dello split payment, di conseguenza è stata simulata la dinamica del gettito dei fornitori PA in assenza della norma.

TABELLA 3.3: Versamenti IVA della PA (in milioni di euro)

Anno	Importo versato
2014	2.855
2015	12.280
2016	13.627
2017	12.694
2018	12.923
2019	13.102

FONTE: RELAZIONE SULL'ECONOMIA NON OSSERVATA E SULL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA – ANNO 2020 – MEF

L'ampliamento del presupposto soggettivo alle società controllate da PA e società incluse nell'indice FTSE MIB nel 2018, secondo un'ulteriore analisi controfattuale, avrebbe comportato un incremento di *compliance* per ulteriori 1,08 miliardi di IVA. Nel periodo 2012 – 2017 il tasso di inadempimento fiscale (base non dichiarata su base imponibile) stimato per le società controllate dalla PA e le società incluse nel FTSE MIB era del 6,51%, non uguale a zero come quello delle PA coinvolte dalla versione originale della norma nel 2015, ma comunque molto inferiore rispetto ai tassi di inadempimento dei fornitori, oscillanti tra il 16,24% al 33,02%.

3.1.4 I risultati delle attività di recupero ex post dell'imposta evasa

Le relazioni sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva misurano gli effetti degli sforzi profusi nel miglioramento della *tax compliance*, cioè nella prevenzione dell'evasione. Le misure in questo senso più significative sono, oltre split payment e reverse charge, fatturazione elettronica, trasmissione telematica dei corrispettivi, introduzione nel 2018 degli indici sintetici di affidabilità (ISA). Per quanto tali misure siano piuttosto recenti e i risultati ancora difficilmente quantificabili, la relazione 2020 stima che la fatturazione elettronica possa aver comportato nel 2019 un aumento di gettito IVA compreso tra un minimo di 1,728 e un massimo di 2,057 miliardi di euro. Molto si punterà in futuro sugli incentivi ai pagamenti tracciabili e all'abbandono dell'uso del contante, per risolvere il problema dell'omessa fatturazione, che come visto ha un ruolo determinante nel tax gap.

Sui vantaggi della prevenzione abbiamo già detto: corretto gettito alla giusta scadenza, riduzione dei costi legati al recupero *ex post* dell'imposta evasa (attività di accertamento e riscossione, compresi i contenziosi tributari), miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione con il contribuente. Nonostante all'attività di prevenzione e miglioramento della *compliance* si sia dedicata ultimamente molta attenzione, l'attività di controllo *ex post* continua a essere molto importante, anzi prevalente se si guarda ai risultati. Per quanto riguarda i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, nel 2019 sono stati recuperati 16,8 miliardi di euro, con

un incremento del 4,1% rispetto all'anno precedente (16,2 miliardi nel 2018). Di questi, 11,7 miliardi derivano da versamenti diretti a seguito di atti di accertamento o accordi per deflazionare il contenzioso, 3 miliardi da riscossione coattiva (emissione di ruoli), 2,1 miliardi da *alert*.⁷ Gli *alert*, o lettere di *compliance*, conseguono al controllo *ex post*, ma con una logica diversa rispetto alla tradizionale formula “punitiva”, rispondendo alla nuova esigenza di un rapporto di collaborazione tra Erario e contribuente: si invita il contribuente a correggere le proprie dichiarazioni spontaneamente, dando istruzioni sull'utilizzo dell'istituto del ravvedimento operoso. “Il contribuente è stato messo nelle condizioni di sanare, in via autonoma, i propri errori, generalmente di entità meno grave, che comunque rappresentano una parte non trascurabile del tax gap italiano”⁸. Grazie all'automatismo garantito dalle tecnologie ITC, nel 2019 sono state inviate 2.130.4208 lettere di *compliance* (in costante aumento negli anni, nel 2015 sono state solamente 495.188), di cui la 1.430.466 riguardano prettamente l'IVA (1.250.000 l'omesso versamento delle liquidazioni trimestrali tramite confronto con la Lipe, 180.466 la tardiva, omessa, incompleta dichiarazione annuale).

⁷ Dati esposti in Ministero dell'economia e delle finanze, *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale – anno 2020*.

⁸ *Ibidem*, p.151.

3.1.5 *Attualità delle misure di split payment e reverse charge, anticipazione dei flussi finanziari per l'Erario e problema dei rimborsi*

Quando introdotti, split payment e reverse charge, come del resto illustrato nella relazione tecnica alla Legge di stabilità 2015, avevano lo scopo di intervenire su due componenti del gap IVA: l'omessa/carente dichiarazione dell'imposta dovuta per non annotazione delle fatture emesse e il mancato/tardo versamento dell'imposta dichiarata. Con split payment e reverse charge la dichiarazione e il versamento sono affidate al cessionario, soggetto considerato più affidabile⁹.

Successivamente però, come illustrato precedentemente, si è ulteriormente intervenuto in questi ambiti: per tutti i soggetti passivi IVA e per tutte le operazioni imponibili, la comunicazione Lipe evidenzia immediatamente il mancato versamento dell'imposta dichiarata; la comunicazione dati fatture (oggi non più operativa) rilevava errori o evasione da non annotazione/dichiarazione delle fatture emesse. Oggi, con la fatturazione elettronica generalizzata, l'evasione da mancata annotazione/dichiarazione delle fatture emesse è resa nei fatti impraticabile. Tali misure funzionano non solo per il recupero *ex post*

⁹ Non possono avere invece effetti sulla mancata fatturazione a causa di collusione con il cessionario, c.d. "evasione con consenso" (impossibile, comunque, nel caso di operazioni con la pubblica amministrazione).

dell'imposta evasa, ma anche a livello preventivo, sapendo il contribuente di essere soggetto a un controllo certo, poiché automatizzato.

Lo split payment era stato inizialmente concepito e richiesto all'Europa come misura temporanea, esplicitamente in attesa di implementare il sistema della fatturazione elettronica, che ne avrebbe sostituito l'efficacia come strumento antievasione. Ugualmente può dirsi del reverse charge: il problema da mancata dichiarazione può dirsi già risolto con la fatturazione elettronica¹⁰.

Attualmente quindi si può dire che split payment e reverse charge mantengono la loro funzione preventiva limitatamente alla fase del versamento. Infatti, nonostante il mancato versamento alle dovute scadenze sia facilmente rilevabile con la Lipe, questo non impedisce che sia un comportamento praticato. Anzi abbiamo visto nel paragrafo 1.3 come la percentuale di *collection gap* sul gap complessivo sia particolarmente alta nel caso dell'IVA (29% nel 2017 e nel 2018, in crescita rispetto agli anni precedenti). Nel caso dello split payment il versamento viene affidato alla pubblica amministrazione, soggetto totalmente affidabile, perché non solo non ha interesse ad evadere, ma è anche più

¹⁰ Così ad esempio in Centro studi NENS, *Misure di contrasto all'evasione fiscale. Una proposta di riforma del regime IVA*, febbraio 2015, p.41: "In realtà, un risultato simile a quello conseguibile con l'applicazione del reverse charge a tutti gli scambi intermedi, potrebbe essere raggiunto, più semplicemente e senza modificare l'attuale normativa IVA, introducendo l'obbligo alla fatturazione elettronica [...]. L'obiettivo, anche in questo caso, sarebbe quello di impedire l'omessa dichiarazione di cessioni e acquisti regolarmente fatturati, visto che verrebbero di fatto "dichiarati" nel momento stesso della predisposizione e invio del documento fiscale".

strettamente controllato dal MEF nelle transazioni che compie, nei pagamenti e nei versamenti che effettua. Nel caso del reverse charge, l'ipotesi di mancato versamento non può verificarsi, perché la doppia annotazione della fattura nel registro degli acquisti e delle vendite dà luogo a un saldo IVA uguale a zero (si veda paragrafo 2.2).

Considerando dunque tale funzionalità ormai limitata, ci si può chiedere se split payment e reverse charge siano misure ancora attuali e utili, soprattutto considerando la complessità della normativa, la difficoltà di applicazione da parte degli operatori economici, la possibilità di sanzioni in caso di errore, i costi di conformità a loro carico, l'aumento degli adempimenti.

Sicuramente rimane un versante sul quale il reverse charge è attualmente insostituibile, quello dell'evasione IVA nelle operazioni intracomunitarie fittizie con *missing trader*: per le operazioni che riguardano il settore energetico e il mercato di dispositivi tecnologici, come spiegato nel paragrafo 2.2, il reverse charge impedisce a società cartiere, costituite fittiziamente allo scopo di frodare l'Erario, di incassare l'IVA per poi sparire, cessando l'attività ed entrando in liquidazione. Il controllo delle comunicazioni Lipe in questo caso non potrebbe avere alcun effetto, né deterrente, né in termini di recupero *ex-post* dell'imposta. Si è comunque in attesa del regime IVA definitivo per gli scambi intracomunitari, sul quale l'Europa sta lavorando allo scopo di combattere tali frodi.

È necessaria un'ulteriore considerazione. A parte la riduzione del gap IVA di competenza economica, evidenziato dalle relazioni ministeriali, al quale concorrono altrettanto bene le altre misure di *compliance* illustrate, allo split payment e al reverse charge è associato un ulteriore effetto, al quale sicuramente non si desidera rinunciare: l'anticipazione dei flussi finanziari verso l'Erario.

Nel caso di effettuazione di operazioni in regime di reverse charge e split payment, l'operatore potrebbe non essere messo nelle condizioni di detrarre l'IVA sugli acquisti, a causa della non capienza del debito IVA sulle vendite. Per l'IVA non è concessa la compensazione orizzontale con altri debiti tributari e contributivi, ma solo la compensazione verticale. Se da una liquidazione periodica emerge un credito, con questo si può compensare il debito IVA emergente dalla liquidazione successiva, ma non gli altri debiti tributari o contributivi. Operatori che effettuano prevalentemente operazioni in split payment e reverse charge, ad esempio quelli appartenenti al settore edile, si trovano così in una situazione di perenne credito IVA. Mentre nel regime ordinario dell'imposta, l'incasso dell'IVA da parte del soggetto passivo può avere un'utile funzione di "autofinanziamento a breve termine" (fino alla data di liquidazione e versamento), nel caso di impresa a credito IVA, si può dire che sia questa a finanziare lo Stato. La disciplina speciale dei rimborsi o compensazioni orizzontali infra-annuali e in via prioritaria per chi opera prevalentemente nei regimi di reverse charge e split payment, viene in aiuto di tali soggetti, ma per importi sopra certe soglie vengono

richieste prestazioni di garanzia o apposizione di visto di conformità, con aggravio di oneri finanziari e amministrativi per il richiedente. Per questo spesso il contribuente potrebbe preferire presentare istanza solamente su base annuale¹¹.

L'ANCE - associazione nazionale costruttori edili, commentando l'ultima proroga dello split payment, denuncia un "furto legalizzato di liquidità da 2,5 miliardi all'anno, a fronte di un recupero dell'evasione IVA da zero-virgola"¹², complicato dal ritardo dei pagamenti delle fatture da parte della pubblica amministrazione e dal ritardo dei rimborsi¹³. Molte imprese, teoricamente virtuose, si potrebbero trovare di fronte allo spettro dell'insolvenza, e costrette a "indebitarsi ricorrendo a

¹¹ La disciplina dei rimborsi è contenuta all'artt. 38 e 38-bis del Testo unico IVA. Per chi opera prevalentemente nei regimi di reverse charge e split payment è prevista la possibilità di richiesta di rimborso o compensazione orizzontale non solo sulla base della dichiarazione annuale IVA, ma anche infra-annualmente tramite apposita istanza (modello IVA TR). La compensazione orizzontale è libera fino a 5.000 euro annuali, mentre per importi superiori è necessario il visto di conformità da parte di un professionista abilitato dotato di polizza assicurativa a favore dell'Agenzia delle entrate. Il rimborso, quando è superiore a 30.000 euro annuali, richiede al contribuente la prestazione di idonea garanzia.

¹² SALERNO M., «Ance: pagamenti separati IVA, furto di liquidità», *Il Sole 24 Ore*, 21 luglio 2020.

¹³ Il ritardo è dovuto essenzialmente alle attività istruttorie che seguono la richiesta di rimborso. Nella recente nota pubblicata dal MEF sulle tempistiche dei rimborsi IVA negli anni 2017 e 2018 si dichiarano tempi medi di 103 giorni nel 2017, 82 giorni nel 2018. Il miglioramento è dovuto all'introduzione di una sistematica valutazione del rischio, che permette attività istruttorie più brevi per le imprese con basso profilo di rischio evasione. Si noti che il termine per l'effettuazione del rimborso, ex art.38-bis, è stabilito in 40 giorni dalla presentazione dell'istanza.

nuovi finanziamenti per saldare i conti con L'Erario, pur avendo in bilancio crediti d'imposta e somme, anche importanti, da farsi rimborsare dallo Stato"¹⁴.

In definitiva split payment e reverse charge per molte categorie di imprese, che continuano a pagare l'IVA sugli acquisti ma che non possono incassarla sulle vendite, comportano gravi effetti sulla liquidità, complicano la gestione finanziaria e amministrativa, in maniera tanto più rischiosa nei periodi di recessione economica.

3.2 I FORNITORI. CASE STUDY: PALMIERI IMPIANTI S.N.C.

La ditta Palmieri Impianti S.N.C. si occupa di installazione e manutenzione di impianti idraulici, di riscaldamento e condizionamento nell'area della Provincia di Macerata. Svolgendo un'attività identificata dal codice ATECO 432201, è interessata dalla normativa sul reverse charge ex art.17, c.6, lett. a-ter. L'introduzione di detta norma, nel 2015, ha modificato profondamente la situazione finanziaria della società, come quella di molte altre imprese operanti nel settore, poiché buona parte delle sue fatture di vendita sono da allora senza applicazione dell'IVA.

¹⁴ MOBILI M., «Rimborsi, compensazioni più ampie. L'obiettivo è un tetto da 1 milione.», *Il Sole 24 Ore*, 16 aprile 2020.

A parte la situazione finanziaria, l'applicazione della norma è alquanto complessa. Presupposto oggettivo per l'applicazione del reverse charge è la prestazione di servizi relative ad edifici, sia installazione di impianti sia loro manutenzione. Nel paragrafo 2.2 abbiamo già affrontato il problema dell'ambiguità della natura delle operazioni, con la difficoltà spesso di distinguere fra prestazione di servizi e cessione di beni. Anche la distinzione tra edificio e altro immobile, così come tra impianto funzionale all'edificio e impianto all'interno dell'edificio, rischia di non essere chiara¹⁵. Riguardo al presupposto soggettivo (si richiede che il cliente sia soggetto passivo IVA), si pongono problemi quando l'edificio è destinato a un uso promiscuo, o quando il committente svolge sia attività istituzionale che commerciale. Come già detto nel paragrafo 2.1, in caso di pubblica amministrazione committente, si dovrà applicare il reverse charge quando l'acquisto si riferisce all'attività commerciale, lo split payment quando si riferisce invece all'attività istituzionale.

¹⁵ A tal proposito sono intervenute le circolari dell'Agenzia delle entrate 14/2015, e 37/2015, che precisano che il reverse charge va applicato agli interventi realizzati su opere che costituiscono elemento integrante dell'edificio definito come un volume isolato e delimitato da strutture esterne. Sono esclusi quindi tettoie, strutture mobili, giardini, piscine esterne, pozzi. Sono invece parti integranti dell'edificio le piscine collocate sui terrazzi degli edifici. Ma soprattutto: l'attività di installazione, manutenzione, riparazione deve riferirsi a impianti strettamente legati al funzionamento dell'edificio, non a impianti industriali che si trovano al suo interno, ad esempio celle frigorifere, banconi bar, ecc.

Per il resto delle operazioni vale la disciplina ordinaria IVA, complicata però da una molteplicità di norme rivolte al settore edile¹⁶, relative all'applicazione di aliquote agevolate e ritenute.

La lettura della dichiarazione IVA 2021 di Palmieri Impianti S.N.C. rende conto della complessità amministrativa nella quale una ditta appartenente al settore dell'edilizia si trova a svolgere la propria attività.

Nella tabella 3.4 sono indicati gli importi totali delle operazioni attive svolte durante l'anno 2020, con indicazione delle aliquote applicate ed evidenza delle operazioni in regime di reverse charge e split payment.

TABELLA 3.4: Operazioni attive, Palmieri Impianti S.N.C, dichiarazione IVA 2021 (in euro).

	IMPONIBILE	IVA esigibile
Operazioni imponibili, aliquota 4%	158.976	6.359
Operazioni imponibili, aliquota 10%	334.901	33.490
Operazioni imponibili, aliquota 22%	174.372	38.362
TOT operaz. con applicazione IVA	668.249	78.211
Operazioni in reverse charge	637.386	//
Operazioni in split payment	6.947	//

¹⁶ Il codice ATECO che identifica l'installazione impianti è all'interno della sezione F – Costruzioni.

TOTALE	1.312.582	78.211
--------	-----------	--------

Come evidente, circa la metà del volume d'affari è relativo ad operazioni per le quali non è previsto che il soggetto incassi l'IVA, principalmente operazioni in reverse charge, in parte anche operazioni in split payment. Il resto delle operazioni è stato effettuato, in gran parte, applicando aliquote agevolate (4% e 10%). Minoritaria la quota delle operazioni fatturate con aliquota ordinaria (22%).

Nella tabella 3.5 è riportata la composizione e gli importi relativi agli acquisti; nella tabella 3.6 il totale degli acquisti in reverse charge, con relativa doppia annotazione.

TABELLA 3.5: Operazioni passive, Palmieri Impianti S.N.C, dichiarazione IVA 2021 (in euro).

	IMPONIBILE	IVA detraibile
Acquisti imponibili, aliquota 10%	13.119	1.312
Acquisti imponibili, aliquota 22%	1.024.407	225.370
Acquisti da forfettari	7.388	//
TOTALE ACQUISTI e IVA	1.044.914	226.682

TABELLA 3.6: Acquisti in reverse charge, Palmieri Impianti S.N.C, dichiarazione IVA 2021 (in euro).

	IMPONIBILE	IVA detraibile	IVA esigibile
Acquisti in reverse charge	118.146	25.992	25.992

Da notare che la maggior parte degli acquisti vengono effettuati pagando l'aliquota massima, 22%. Anche Palmieri Impianti acquista servizi in regime di reverse charge, non solo li effettua. Interessante il confronto tra contabilizzazione degli acquisti in reverse charge e acquisti da contribuenti in regime forfettario, fatture entrambe ricevute senza applicazione dell'IVA: nel primo caso la scrittura contabile evidenzia l'assenza dell'imposta, nel caso del reverse charge invece l'acquirente integra la fattura ricevuta con l'imposta ed esegue la doppia annotazione, in modo che IVA a debito e a credito si compensino.

In base ai dati appena esposti, viene eseguita infine la liquidazione dell'imposta annuale, come riportata alla tabella 3.7: il risultato, come prevedibile, è un credito IVA, di importo piuttosto elevato, considerato il volume d'affari.

TABELLA 3.7: Liquidazione dell'imposta, Palmieri Impianti S.N.C, dichiarazione IVA 2021.

	IVA a credito	IVA a debito
Competenza 2020		104.203

Competenza 2020	226.682	
Credito anno precedente	29.267	
TOTALE	151.746	

L’IVA a debito, nella prima riga, è la somma dell’IVA incassata sulle operazioni attive, più l’annotazione nel registro delle vendite dell’IVA relativa agli acquisiti in regime di reverse charge. Al credito di competenza si aggiunge un credito dell’anno precedente, alla terza riga, di cui non si era precedentemente richiesta la compensazione orizzontale o il rimborso, quindi è portato all’anno successivo.

In un quadro specifico della dichiarazione si chiede all’Erario il rimborso dell’IVA. Palmieri Impianti, pur avendo diritto a rimborsi su base trimestrale, c.d. “infra-annuali”, ha deciso di aspettare la dichiarazione annuale. Come già accennato infatti nel paragrafo 3.1, per rimborsi superiori a 30.000 complessivi l’anno, viene richiesta obbligatoriamente la prestazione di idonea garanzia. Sostenere i relativi oneri finanziari e amministrativi, ripetutamente durante l’anno, potrebbe essere considerato non conveniente.

Per crediti di questi importi (150.000 euro), Palmieri Impianti sostiene un costo per la prestazione della garanzia di circa 3.000 euro ogni anno.

Riguardo gli oneri amministrativi: da una parte c’è da affrontare la richiesta di prestazione di garanzia alla banca, dall’altra l’iter legato strettamente alla richiesta di rimborso. Alla richiesta infatti segue l’attività istruttoria dell’Agenzia delle

entrate sull'effettività del diritto al rimborso, basata sulle risultanze di documenti già in suo possesso e con richiesta all'azienda di ulteriore documentazione¹⁷. La ragioniera di Palmieri Impianti, intervistata, riferisce che all'ultima richiesta di rimborso, tale documentazione le sia stata richiesta dapprima via PEC, in un secondo momento è stato richiesto che fosse presentata fisicamente allo sportello dell'Agenzia territoriale (il quale durante il periodo di lock-down seguiva orari ridotti, con il personale in smart-working). Riferisce inoltre che la documentazione fornita è stata più volte respinta per la presenza di vari errori formali, ad esempio nella dicitura "Agenzia entrate" piuttosto che "Agenzia delle entrate". Riguardo i tempi del rimborso, l'art. 38-bis del Testo unico IVA prevede il rimborso entro 40 giorni dalla presentazione della dichiarazione annuale. La ragioniera di Palmieri Impianti riferisce che i tempi in genere si attestano sui 2-3 mesi, dipendendo sostanzialmente dalla durata dell'istruttoria. Una volta che questa sia chiusa, con la comunicazione della conferma di rimborso da parte dell'Agenzia, l'accredito arriva in pochi giorni¹⁸.

¹⁷ La documentazione minima richiesta è la seguente: copia originale della polizza fidejussoria, dichiarazione sostitutiva di iscrizione al Registro imprese della Camera di commercio, dichiarazione dalla quale risulti che non sussistono nei confronti del soggetto richiedente le condizioni per poter essere considerata "non operativa" secondo l'art.3, c. 37, della L.662/96; coordinate bancarie; copia del documento d'identità dell'intestatario o del legale rappresentante.

¹⁸ "Il buco nelle casse delle imprese sarebbe anche tollerabile se i rimborsi fossero veloci. Nel dossier inviato a Bruxelles per chiedere la proroga del meccanismo [di split payment] il governo ha dichiarato una media, già non proprio da record, di 74 giorni. Purtroppo la realtà ha tempi ben

Prima dell'introduzione del reverse charge per le prestazioni di servizi agli edifici, la dichiarazione IVA dava risultanze ben diverse. Si vedano nella tabella 3.8 i dati essenziali della dichiarazione IVA 2015, riferita alle operazioni del 2014.

TABELLA 3.8: Liquidazione dell'imposta, Palmieri Impianti S.N.C, dichiarazione IVA 2015 (in euro).

OPERAZIONI ATTIVE	IMPONIBILE	IMPOSTA
Op. imponibili al 4%	140.780	5.631
Op. imponibili al 10%	405.523	40.552
Op. imponibili al 22%	455.813	100.279
TOT operazioni attive	1.002.116	146.462
OPERAZIONI PASSIVE		
Acquisti imponibili, aliquota 10%	14.971	1.497
Acquisti imponibili, aliquota 22%	560.556	123.322
TOT operazioni passive	575.527	124.819
LIQUIDAZIONE IVA annuale: IVA a DEBITO		21.643

diversi". In SALERNO M., «Ance: pagamenti separati IVA, furto di liquidità», *Il Sole 24 Ore*, 21 luglio 2020.

Il risultato a debito della liquidazione annuale è quello che ci aspettiamo normalmente nella contabilità di imprese sane, quando l'importo totale delle operazioni attive è maggiore di quello delle operazioni passive. Se i versamenti sono stati fatti correttamente in corrispondenza delle liquidazioni mensili, l'IVA a debito indicata in dichiarazione è già stata pagata durante l'anno.

Nella parte della dichiarazione IVA in cui vengono riportati i risultati delle liquidazioni mensili effettuate durante l'anno, leggiamo che già allora alcune mensilità si erano chiuse con liquidazioni a credito, credito che veniva poi sottratto ai debiti delle liquidazioni mensili successive (compensazione verticale). Tale effetto era dovuto al differenziale tra l'aliquota media applicata sulle vendite e l'aliquota media applicata sugli acquisti, poiché il settore edile acquista principalmente con aliquota ordinaria, mentre spesso deve applicare aliquote agevolate sulle vendite. Complessivamente comunque la situazione di credito era "a breve termine" e veniva recuperata facilmente durante l'anno grazie alla compensazione verticale. Oggi, all'effetto del differenziale delle aliquote, si somma l'effetto provocato dalla non applicazione dell'IVA su buona parte delle operazioni attive, e la situazione di credito diventa strutturale, non recuperabile attraverso le compensazioni verticali, rendendo necessaria la richiesta di rimborso.

Per imprese appartenenti a determinati settori, in particolare quello edile, che si trovano a compiere prevalentemente operazioni in split payment e reverse

charge, si determina dunque un grave drenaggio di liquidità, che potrebbe addirittura mettere in pericolo la sopravvivenza stessa delle imprese. Palmieri Impianti è un'impresa florida che non rischia la sopravvivenza, ma che comunque durante l'anno 2020 ha accumulato un credito nei confronti dell'Erario di circa 150.000 euro, che avrebbe potuto altrimenti destinare a investimenti. Per l'acquisto di un'area edificabile ad esempio, la ditta nell'anno 2019 è dovuta ricorrere al finanziamento bancario, dovendo sopportarne i relativi costi. Durante la gestione inoltre si manifestano periodicamente problemi di liquidità, certamente accentuati dal regime IVA in cui opera, a causa dei quali l'impresa ricorre a fidi e scoperti di conto, con elevati costi per interessi e commissioni. A livello macroeconomico gli effetti rischiano di essere controproducenti, in questi anni in cui la difficoltà di reperire capitale da parte delle P.M.I. attraverso il canale bancario (*credit crunch*), se non a condizioni poco favorevoli, è identificato da tutta l'Unione come il problema da dover risolvere per l'uscita dalla recessione e la ripresa dello sviluppo.

Si potrebbero inoltre fare delle considerazioni sulla evidente mancanza di equità, per la quale il contribuente, creditore, deve sostenere dei costi per essere rimborsato dal debitore (Erario). Il costo per la prestazione della garanzia, secondo l'art. 38-bis, è rimborsato dall'Erario "nella misura dello 0,15% dell'importo garantito per ogni anno di durata della garanzia", a seguito di apposita istanza. Vista la cifra irrisoria che ne risulterebbe, Palmieri Impianti

considera più conveniente non presentare istanza, per non dover affrontare ulteriori adempimenti e iter burocratici.

Aldilà della situazione di perenne credito e ai problemi legati al rimborso, le nuove norme contro l'evasione hanno comportato per le imprese dei costi di conformità, cioè risorse in termini di tempo e denaro per poter adempiere correttamente alle disposizioni di legge (acquisto o aggiornamento software, corsi di formazione e aggiornamento del personale). Palmieri Impianti ha una dipendente che si occupa della parte amministrativa, annotazione contabile e fatturazione, e utilizza per tali attività un unico software, completo delle varie funzionalità (mentre le comunicazioni periodiche e le dichiarazioni vengono compilate e trasmesse da un ufficio contabile, intermediario abilitato). Con l'introduzione del reverse charge, split payment e fatturazione elettronica, l'aggiornamento del software ha comportato un aumento del canone annuale inizialmente da 1.318 euro a 1.649, poi a 1.719 euro.

Mentre imprese di più grandi dimensioni possono avere al proprio interno degli uffici contabili più strutturati e figure professionali dedicate, che vengono continuamente formate attraverso corsi di aggiornamento, le imprese di piccole dimensioni fanno maggiore fatica a comprendere le continue novità normative e ad affrontare adempimenti amministrativi sempre più gravosi e complessi. La ragioniera di Palmieri Impianti, soprattutto nei primi tempi dall'introduzione di

reverse charge e split payment, teneva un continuo contatto con il commercialista della ditta, per farsi assistere nella compilazione delle fatture. Altri operatori, in particolare imprenditori individuali, hanno delegato totalmente la fatturazione al proprio commercialista, attività di cui fino a qualche anno fa si occupavano autonomamente. Aldilà delle difficoltà di molti nell'utilizzo delle nuove tecnologie, per la redazione delle fatture è necessaria una corretta interpretazione e applicazione delle norme, sempre più complesse e articolate, con il pericolo di commettere errori involontari (sanzionabili). Si pensi, in particolare per il settore edile, alla numerosità e difficile inquadrabilità delle fattispecie per le quali è prevista l'applicazione del reverse charge, piuttosto che l'applicazione delle aliquote agevolate al 4 o al 10% (a seconda che si tratti di manutenzioni ordinarie, piuttosto che straordinarie o ristrutturazioni, lavori sulla prima casa, beni significativi ceduti insieme alla prestazione di servizi...).

A causa della sempre maggiore complessità della norma e burocratizzazione dei processi, sicuramente si produrrà un processo di riorganizzazione del lavoro all'interno delle imprese e un aumento dei costi legati all'attività amministrativa. Le imprese di minori dimensioni hanno già cominciato a delegare una serie di mansioni al proprio commercialista con aumento dei costi esterni: fatturazione, conservazione digitale dei documenti elettronici, ulteriori attività amministrative, soprattutto se ne viene richiesto lo svolgimento online.

3.3 LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ACQUIRENTE.

CASE STUDY: IL COMUNE DI MONTECASSIANO

Numerosi interventi normativi hanno profondamente modificato il rapporto delle amministrazioni locali con il mercato dei beni e dei servizi, i pagamenti, la loro contabilità e in particolar modo la gestione IVA, soprattutto a partire dall'anno 2015, anno in cui sono stati introdotti contemporaneamente split payment, reverse charge per le prestazioni di servizi agli edifici e fatturazione elettronica.

Allo scopo di effettuare una verifica sugli effetti delle norme in questione, è stata utile l'intervista con la dott.ssa Alessia Palmieri, responsabile dell'ufficio ragioneria presso il Comune di Montecassiano (MC).

Il Comune di Montecassiano, come molte altre pubbliche amministrazioni locali, effettua attività sia di tipo istituzionale che commerciale. Nel primo caso rientrano la pubblica illuminazione, la costruzione e la manutenzione degli edifici di proprietà del comune, la manutenzione del verde pubblico, delle strade. Nelle attività commerciali rientrano invece la gestione mense scolastiche, trasporti scolastici, affitto degli impianti sportivi, affitto del cineteatro, luci votive cimiteriali, posti letto nella casa di riposo, colonie estive, biglietti del museo: per tali servizi, quando imponibili, gli utenti pagano "tariffe lorde", comprensive di

IVA¹⁹. A queste due differenti tipologie di attività sono collegate due differenti tipi di gestione delle fatture e dell'IVA. Per la prima la PA è considerata come consumatore finale, non ha diritto di detrarre l'IVA sugli acquisti, ma richiede necessariamente l'emissione di fattura ai fornitori come documentazione della spesa. Per la seconda invece, gli adempimenti IVA sono uguali a quelli delle imprese private: applicazione dell'IVA sulle vendite, liquidazioni periodiche, versamenti, comunicazioni trimestrali e dichiarazione IVA annuale. La spesa in beni e servizi del Comune di Montecassiano riguardante le attività istituzionali (nel 2014 pari a 2.256.414 euro, IVA compresa) supera di molto quella attinente alla sfera commerciale (713.391 euro).

Riguardo gli acquisti nella sfera istituzionale, sfera prevalente, l'introduzione dello split payment ha provocato una complicazione degli adempimenti a carico del Comune, dovendosi ora pagare l'importo delle fatture in due *tranches*: l'imponibile al fornitore, l'IVA all'Erario secondo scadenze prestabilite. La legge prevede diverse modalità e tempistiche possibili per il versamento dell'IVA da split payment relativa alla sfera istituzionale, illustrate

¹⁹ Altri servizi sono gestiti invece da società partecipate prevalentemente da Comuni limitrofi, come il servizio di smaltimento rifiuti gestito dalla Cosmari s.p.a. e il servizio di fornimento acqua, luce, gas gestito da Astea s.p.a. In quanto società, queste gestiscono una propria contabilità, in quanto società controllate da amministrazioni pubbliche (ex art.17-ter, c.1, lett.b e c) anche loro ricevono fatture con l'applicazione dello split payment.

nel paragrafo 2.1; nel caso specifico il Comune di Montecassiano versa tale imposta cumulativamente, il 16 del mese successivo rispetto a quello di pagamento delle fatture, con il modello F24 Enti Pubblici e apposito codice tributo. Tale meccanismo, per il quale la PA trattiene l'IVA indicata in fattura e la versa all'Erario, operando come una sorta di sostituto d'imposta, sottrae all'operatore economico privato la possibilità di qualsiasi manipolazione e tentativo di appropriazione dell'imposta, che precedentemente incassava. Ora l'IVA su tali fatture è da considerarsi un gettito certo per le casse dello Stato. Nel 2015, primo anno di introduzione della norma, il Comune di Montecassiano ha versato all'Erario IVA da split payment sugli acquisti inerenti la sfera istituzionale per 207.767 euro, parte della quale sarebbe stata altrimenti sottoposta al rischio di evasione.

Gli effetti positivi sul gettito si registrano anche in termini di anticipazione dei flussi finanziari (secondo il principio di competenza nulla cambia, ovviamente, sul totale IVA che lo Stato ha diritto complessivamente di incassare). La PA deve versare l'IVA da split payment, senza possibilità di compensazioni, entro il 16 del mese successivo rispetto alla data di pagamento della fattura. A quella data l'Erario incassa quindi l'intera imposta calcolata sul prezzo al consumatore finale (PA), dopo averne già incassato delle frazioni nei precedenti passaggi della catena produttiva-commerciale. Nel sistema previgente, il fornitore, sempre a patto che non decidesse di evadere, a quella data versava invece IVA sulle fatture di vendita

al netto dell'IVA pagata sugli acquisti (quindi un importo minore). In caso di opzione per la liquidazione trimestrale il versamento sarebbe stato inoltre posticipato.

Riguardo la data di pagamento delle fatture, momento in cui sorge l'esigibilità dell'imposta per le operazioni effettuate nei confronti della pubblica amministrazione, per molto tempo i pagamenti da parte della PA hanno subito gravi ritardi, dovuti a lentezza e farraginosità delle attività amministrative, e grande forza contrattuale rispetto ai propri fornitori. Oggi, nonostante la difficoltà nel reperire le risorse, di cui riferisce la dott.ssa Palmieri (ad esempio incassare l'IMU, o i limiti posti recentemente all'indebitamento delle pubbliche amministrazioni), per il pagamento delle fatture è previsto un termine massimo di 30 giorni, come da stabilito dalla Legge europea 2018 (L.37/2019)²⁰. Quindi il flusso dell'IVA, oltre ad essere certo, è caratterizzato da particolare velocità. Palmieri dichiara che il Comune di Montecassiano, dall'introduzione della norma, ha agito sempre nel rispetto dei termini, sia per il pagamento dei fornitori, sia per il versamento dell'IVA: non è stata infatti ricevuta nessuna sanzione relativamente a tali adempimenti. Si conferma così, almeno nel caso del Comune di

²⁰ In vigore dal 26 maggio 2019, le nuove disposizioni sono state introdotte per ovviare alle numerose procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, per la violazione della Direttiva 2011/7/UE, che impone alle autorità pubbliche di eseguire i pagamenti non oltre 30 giorni o, in casi singolarmente motivati, 60 giorni dalla data di ricevimento della fattura.

Montecassiano, l'assunto della relazione tecnica alla Legge di stabilità 2015, secondo il quale la pubblica amministrazione è soggetto totalmente affidabile, a cui delegare la gestione dell'IVA in vece del fornitore privato.

Per quanto riguarda invece la sfera dell'attività commerciale, per la quale la PA è considerata soggetto passivo IVA, lo split payment viene gestito in maniera differente. In quanto soggetto passivo IVA, può ricevere inoltre fatture in regime di reverse charge per le operazioni nell'elencazione prevista dal Testo unico IVA, illustrate al paragrafo 2.2. Nei fatti la casistica degli acquisti in reverse charge del Comune di Montecassiano, e questo vale presumibilmente per la maggior parte dei Comuni, riguarda solamente le prestazioni di servizi agli edifici (ex art.17 c.6 lett. a-ter)²¹. Come spiegato precedentemente, anche il reverse charge, per prevenire l'evasione, impedisce l'incasso dell'IVA da parte del fornitore e ne delega la gestione al cliente. Però in questo caso non comporta nessun versamento da parte della PA: tramite la doppia annotazione dell'IVA, da una parte nel registro degli acquisti, dall'altra nel registro delle vendite, debito e credito IVA si compensano. Nello stesso modo avviene la contabilizzazione

²¹ Da notare che le prestazioni di servizi agli edifici sono state incluse nell'elencazione delle operazioni soggette a reverse charge con la stessa legge che istituiva lo split payment (Legge di stabilità 2015). Le PA locali sono state dunque investite da una improvvisa complicazione degli adempimenti e obbligate a un veloce adeguamento.

dell'IVA nei casi di fatture in split payment verso la PA in veste di soggetto passivo IVA.

A scopo esemplificativo si riportano nella tabella 3.9 i volumi di IVA relativi alle varie gestioni per l'anno 2015 del Comune di Montecassiano.

TABELLA 3.9: Importi dell'IVA sugli acquisti, Comune di Montecassiano, anno 2015

ATTIVITÀ ISTITUZIONALE	IVA ACQUISTI - SPLIT PAYMENT	€ 207.767
ATTIVITÀ COMMERCIALE	IVA ACQUISTI - SPLIT PAYMENT	€ 48.323
ATTIVITÀ COMMERCIALE	IVA ACQUISTI – REVERSE CHARGE	€ 2.675
ATTIVITÀ COMMERCIALE	IVA VENDITE	€ 34.608

FONTE: INTERVISTA ALLA DOTT. SSA ALESSIA PALMIERI, UFFICIO RAGIONERIA, COMUNE DI MONTECASSIANO (MC)

Nello stesso anno, 2015, è stata introdotta anche la fatturazione elettronica obbligatoria per le operazioni effettuate nei confronti della pubblica amministrazione, in maniera si può dire “sperimentale” rispetto al successivo obbligo generalizzato (dal 01 gennaio 2019). Nelle intenzioni gli obiettivi erano “semplificare il procedimento di fatturazione e registrazione delle operazioni imponibili”²² e “l’integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza

²² Legge finanziaria 2008, art.1, c. 209.

pubblica”²³. Il carattere di semplificazione, anche a distanza ormai di qualche anno, non sembra ancora molto evidente, poiché il processo di fatturazione elettronica è piuttosto complesso, richiede determinate competenze informatiche e conoscenza dei software o servizio online. Tra tutte, la fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione è, tra l’altro, la più complessa, perché richiede l’inserimento di particolari codici (CIG e CUF) e, se presenta errori in qualunque dei campi previsti, può essere rifiutata dal destinatario (es. errata applicazione di split payment piuttosto che reverse charge). Secondo l’esperienza della dott.ssa Palmieri, inizialmente le fatture errate e rifiutate erano molte, segno della complessità della nuova procedura, ma ora, a sei anni di distanza il sistema funziona senza troppi problemi e sono rari i casi di rifiuto. Si deve notare però che molti imprenditori individuali, che ai tempi delle “fatture cartacee” gestivano autonomamente la fatturazione, hanno dovuto delegare tale attività ai propri commercialisti, perché troppo complicata.

Anche per la pubblica amministrazione è stato necessario un iniziale sforzo di adeguamento e apprendimento, ma effettivamente, una volta a regime, la fatturazione elettronica ha comportato un efficientamento, con una maggiore precisione nelle annotazioni contabili, nelle rendicontazioni della spesa e negli altri adempimenti, compresi i pagamenti entro le scadenze: “negli ultimi anni, anche grazie all’introduzione della fatturazione elettronica, obbligatoria per tutte

²³ Legge finanziaria 2008, art.1, c. 212.

le pubbliche amministrazioni dal 31 marzo 2015, il numero delle pubbliche amministrazioni che paga i fornitori con tempi medi più lunghi di quelli previsti dalla normativa vigente si è gradualmente e progressivamente ridotto”²⁴.

Per quanto riguarda la funzione della fatturazione elettronica in termini di monitoraggio sulla spesa della pubblica amministrazione, Palmieri conferma che, con il passaggio delle fatture elettroniche attraverso il sistema di interscambio, la Ragioneria di Stato può controllare potenzialmente in tempo reale, non solo le fatture ricevute e il loro contenuto, ma anche le date dei pagamenti e dei versamenti IVA relativi, in un regime di massimo controllo che sanziona automaticamente eventuali errori o irregolarità nei comportamenti delle PA.

In sintesi, considerati i grandi importi della spesa pubblica e dei flussi IVA collegati (basti vedere i dati riportati relativi al Comune di Montecassiano, piccolo Comune di circa 7.000 abitanti), le novità normative introdotte nel 2015 sono state utili per la sottrazione all’evasione complessivamente di grandi cifre. Dall’altra parte però hanno comportato una seria complicazione degli adempimenti, non solo per gli operatori economici privati, come evidenziato nel resto trattazione, ma anche per la pubblica amministrazione: la portata delle novità normative illustrate, introdotte tra l’altro contemporaneamente, ha richiesto grandi sforzi iniziali di

²⁴<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE->

I/i_debiti_commerciali_delle_pubbliche_amministrazioni/index.html

adeguamento delle procedure interne, sostiene Palmieri, acquisto di nuovi software o adattamento degli esistenti, formazione del personale con costi a carico del Comune. Il nuovo sistema, ormai a regime, è oggi ben funzionante, ma, tirando le somme, si può dire che il lavoro a carico della pubblica amministrazione sia aumentato, così come la burocratizzazione dei processi.

CONCLUSIONI

Sicuramente la lotta all'evasione fiscale è di particolare importanza nell'attuale contesto. A parte una questione di equità, l'alto livello del debito pubblico e i limiti posti all'ulteriore indebitamento obbligano a porre il recupero del gettito fiscale come una priorità. Aumentare la pressione tributaria o tagliare ulteriormente la spesa pubblica avrebbero effetti controproducenti sul PIL e sullo sviluppo.

Numerosi interventi legislativi hanno recentemente riguardato il contrasto all'evasione IVA, tra questi l'introduzione dello split payment e reverse charge. L'imposta sul valore aggiunto è infatti un tributo di cruciale importanza, sia in quanto a gettito, vista l'ampia base imponibile, sia perché, riguardando gli scambi, una sua non corretta applicazione può creare concorrenza sleale e ledere il buon funzionamento del mercato. Dati sul tax gap italiano indicano inoltre che è il tributo più evaso in assoluto.

Il problema non è solo nazionale: i risultati dei report annuali del CASE Center, istituto incaricato dall'Unione europea per l'analisi del VAT gap fra gli Stati membri, mostrano che il problema è di grandi dimensioni e coinvolge tutta l'Europa. La particolare sensibilità del tributo all'evasione deriva sostanzialmente dal sistema di riscossione, come modellato dalla normativa comunitaria.

L'imposta viene riscossa per frazioni da ogni operatore economico che partecipa alla catena produttiva-commerciale degli scambi. Questi la applica, dichiara e versa spontaneamente. Ovviamente i sistemi fiscali basati su autodichiarazione e adempimento spontaneo sono i più esposti a manipolazioni e tentativi di evasione. Le opportunità di evasione saranno tante quante i passaggi della catena. I meccanismi di evasione praticabili sono sostanzialmente tre: non emissione del documento fiscale; emissione del documento fiscale ma omessa dichiarazione dell'imposta dovuta; omesso versamento dell'imposta dichiarata.

Le misure di split payment e reverse charge, introdotti nell'ordinamento italiano il primo nel 2015, il secondo con diversi interventi legislativi che ne hanno progressivamente esteso l'ambito di applicazione a partire dal 2003, intervengono proprio sul sistema di riscossione dell'imposta, derogando alla disciplina ordinaria. In modo differente nell'un caso piuttosto che nell'altro, per determinate operazioni è previsto che il cedente/prestatore di servizi non incassi l'IVA, ma il versamento sia gestito dal cessionario/committente, soggetto considerato più affidabile sia in fase di dichiarazione che di versamento. Nel caso dello split payment il cessionario/committente è la pubblica amministrazione, soggetto considerato dal legislatore totalmente affidabile, che opera come una sorta di sostituto d'imposta, trattenendo l'IVA indicata in fattura e versandola direttamente all'Erario. Nel caso del reverse charge, oltre alla maggiore

affidabilità del cessionario, il meccanismo stesso, per cui l'IVA non pagata al fornitore viene annotata contemporaneamente come debito e credito verso l'Erario, compensandosi immediatamente e non creando effettivi esborsi, sarebbe più sicuro.

Il primo problema che ci siamo posti è stato capire come è stato possibile introdurre tali meccanismi all'interno dell'ordinamento italiano, in totale deroga alla disciplina imposta dall'Europa. L'Italia ha utilizzato la procedura ex art. 395 della Direttiva IVA, che permette l'introduzione di deroghe per facilitare il sistema di riscossione e contrastare l'evasione, dopo apposita richiesta al Consiglio europeo e rilascio di autorizzazione. Ma split payment e reverse charge erano stati già ideati in sede europea. Nel *Libro Verde sul futuro dell'IVA* (2010) un'apposita commissione incaricata dall'UE ipotizzava un'estensione generalizzata dello split payment, per porre rimedio all'evasione tramite un alternativo e più solido sistema di riscossione. Nel caso del reverse charge, fu l'Unione a imporlo per la prima volta per le cessioni in oro da investimento nel 2000, dopodiché l'Italia, con la procedura ex art. 395, ne ha esteso gradualmente i campi di applicazione. Prima nel 2006, poi nel 2013, l'Europa ha previsto la possibile applicazione del reverse charge da parte degli Stati membri, per determinate operazioni e settori, riconosciuti come particolarmente a rischio evasione, senza necessità di autorizzazione. Oggi la legge italiana sostanzialmente

ricalca i casi previsti dagli artt. 199 e 199-bis della Direttiva IVA, dove sono in elenco le diverse ipotesi di reverse charge c.d. “facoltativo”. Dunque l’utilizzo di split payment e reverse charge da parte dell’Italia, non solo è legittimo, ma l’utilità di tali strumenti per la prevenzione dell’evasione è comunemente riconosciuta. Si noti però che, attualmente, split payment e reverse charge rimangono misure eccezionali: lo split payment è una misura temporanea, in scadenza nel 2023; le autorizzazioni chieste dall’Italia per l’estensione del reverse charge a operazioni fuori dagli ambiti previsti dal 199 e 199-bis non sono state concesse.

Per la verifica dei risultati ottenuti dal split payment e reverse charge in termini di riduzione del gap IVA, sono state consultate le annuali Relazioni sull’economia non osservata e sull’evasione contributiva pubblicate dal Ministero dell’economia e delle finanze e i report prodotti dal CASE Center su incarico dell’Unione europea. Il gap IVA è definito come la differenza tra il gettito teorico, ottenibile in un regime di perfetto adempimento degli obblighi di legge, e gettito effettivo da adempimento spontaneo (il recupero del tributo evaso tramite le attività di controllo *ex post* non è incluso). Ovviamente il gap non è precisamente quantificabile, ma frutto di stime, e i dati contenuti nei due tipi di relazioni sono piuttosto diversi. Le stime cambiano inoltre da un anno all’altro, per miglioramento e sofisticazione delle metodologie e per la qualità dei dati

utilizzati. Comunque entrambe le relazioni sostanzialmente concordano su una progressiva riduzione del gap evasivo, già dal 2015, anno fatidico di introduzione dello split payment e estensione del reverse charge, ma soprattutto fra 2017 e 2018, anno in cui lo split fu esteso e furono introdotte nuove norme contro l'evasione IVA. Difficile distinguere tra l'apporto specifico di reverse charge e split payment rispetto a quello degli altri interventi; comunque la riduzione si presenta dal 2015 come stabile e strutturale. Secondo uno studio specifico condotto nel 2017, lo split payment nel biennio 2015 - 2016 avrebbe recuperato al gettito IVA ben 3,5 miliardi di euro. Da notare che il gap IVA rimase comunque molto alto (il gap IVA medio tra 2015 e 2017 si attesta intorno ai 36 miliardi di euro) e che una riduzione più significativa si è vista nel 2018, probabilmente grazie anche ai nuovi interventi (il gap IVA in quell'anno risulta essere uguale a 33 miliardi di euro circa).

Quel che le relazioni ufficiali non mettono in evidenza, è che split payment e reverse charge, oltre alla riduzione del gap IVA di competenza, provocano un'anticipazione dei flussi finanziari verso l'Erario, benefica per i saldi di finanza pubblica, pericolosa per gli operatori privati. Non potendo incassare l'IVA sulle vendite, ma continuando a pagare l'IVA sugli acquisti, le imprese accumulano grandi crediti IVA nei confronti dell'Erario. Il drenaggio di liquidità potrebbe compromettere la stabilità delle imprese. Del resto anche le consultazioni

pubbliche avviate dall'Unione europea sulle ipotesi di split payment generalizzato avevano visto, per questo motivo, l'opposizione delle varie categorie interpellate.

Il case study su una ditta del maceratese che si occupa di installazione e manutenzione di impianti idraulici ha mostrato gli effetti dell'applicazione delle norme in questione sulla dichiarazione IVA: con l'ultima dichiarazione l'azienda ha chiesto all'Erario un rimborso IVA di circa 150.000 euro accumulati durante l'anno, su un volume d'affari di circa 1.300.000 euro. Sono state evidenziate anche ulteriori criticità: la norma si rivela alquanto complessa, le fattispecie difficilmente inquadrabili, con pericolo di errori ed esposizione a sanzioni. L'adeguamento alle norme ha richiesto inoltre dei costi di conformità e un aumento degli oneri amministrativi.

Il case study sulla gestione dell'IVA da parte del Comune di Montecassiano è servita a dimostrare come anche all'interno di una pubblica amministrazione locale, che riceve ora tutte le fatture in regime di split payment o reverse charge, il lavoro è mutato, con aumento dei costi, adeguamento delle procedure interne, ulteriore burocratizzazione dei processi.

Riguardo agli importanti nuovi interventi contro l'evasione IVA introdotti a partire dal 2017 (questi però riguardanti la totalità delle operazioni e dei soggetti passivi IVA), i cui benefici sono chiari dalla lettura dei dati sopra riportati, è stato messo in evidenza come per certi versi questi possano sostituire la funzionalità di

split payment e reverse charge. In particolare le comunicazioni Lipe permettono all'Erario di verificare tempestivamente, tramite controlli automatici, il mancato versamento delle liquidazioni periodiche; lo spesometro trimestrale dal 2017, la fatturazione elettronica dal 2019, hanno reso sempre più impraticabili manovre di sottodichiarazione di operazioni fatturate. In un tale regime di controllo, l'utilità delle misure di split payment e reverse charge potrebbe non essere più attuale. Difatti l'Italia, al momento della richiesta di rilascio di autorizzazione per l'introduzione dello split payment, assicurava all'Europa che la norma sarebbe stata utile solo temporaneamente, prima dell'introduzione dell'obbligo generalizzato alla fatturazione elettronica. Le proteste dell'Ance all'ultima proroga dello split payment, pure si sono basate sulla considerazione che il ruolo svolto dallo split payment si sia esaurito con l'entrata a regime della fatturazione elettronica. Le stesse considerazioni possono essere fatte per il reverse charge. Il margine di utilità rimanente riguarderebbe principalmente la riduzione del gap da omesso versamento, che, seppure oggi facilmente e tempestivamente rilevabile e quindi difficilmente messo in atto a scopo evasivo, è comunque praticato dalle imprese in crisi di liquidità. Oltre a questo, il beneficio più rilevante per le casse dello Stato sembra essere quello dell'anticipazione dei flussi, la cui equità e legittimità rimane discutibile.

Sarebbe a questo punto utile che nelle prossime relazioni ministeriali fosse data evidenza distinta al contributo ancora apportato alla riduzione del gap IVA da

split payment e reverse charge, rispetto a quello degli altri interventi successivamente introdotti, e che fosse svolto uno studio che razionalmente confronti i benefici in termini di compressione del gap con i costi e i rischi a carico delle imprese e dell'economia in generale. Se split payment e reverse charge risultassero ormai inutili, o di portata limitata rispetto agli obiettivi di riduzione dell'evasione, o comunque sproporzionati rispetto ai costi per le imprese, sarebbe giusto metterli in discussione. Lo split payment è in scadenza nel 2023. A quella data lo Stato, dovrà manifestare l'eventuale intenzione di prorogarlo e l'Europa considerare, in base ai risultati ottenuti, se concedere l'autorizzazione. Il reverse charge invece è applicabile o disapplicabile facoltativamente per gli Stati membri nei settori richiamati dalla direttiva (voglio ricordare che in Europa non vige l'obbligo generalizzato alla fatturazione elettronica): sta alla volontà statale decidere un'eventuale disapplicazione. Sebbene il reverse charge sia lo strumento più complesso e che più ha riflessi sulla situazione finanziaria delle piccole imprese, sarebbe ovviamente più logico e immediato rinunciare all'ennesima richiesta di proroga dello split payment.

Se il mantenimento delle norme si rivelasse invece necessario per il mantenimento dei risultati in termini di riduzione del gap, lo Stato dovrebbe porre veloce rimedio al fenomeno dell'accumulazione dei crediti IVA e rinunciare all'anticipazione del gettito: tale politica, oltre che iniqua, è controproducente per gli obiettivi di ripresa economica e sviluppo. Il drenaggio di liquidità subito dalle imprese appare

particolarmente grave nell'attuale contesto in cui il recupero di capitale per investimenti da parte delle P.M.I. è difficile e costoso. Sarebbe allora utile semplificare e velocizzare le procedure per rimborsi e compensazioni orizzontali dei crediti IVA, ad esempio alzando le soglie degli importi oltre i quali vengono richieste garanzie e visti di conformità, ma anche semplificando e rendendo meno burocratiche e cavillose le procedure di richiesta. Del resto oggi l'amministrazione fiscale ha molti strumenti per effettuare controlli puntuali e tempestivi sull'effettività del diritto di credito vantato dal contribuente, fra tutti i documenti della fatturazione elettronica.

Riguardo gli effetti sulla complicazione e aumento degli oneri amministrativi, split payment e reverse charge, dopo gli sforzi iniziali di adeguamento, compresi i costi di conformità per aggiornamento software e formazione del personale, si possono dire per molti versi ormai a regime. La difficoltà nell'interpretazione della norma e applicazione alle singole fattispecie è ancora evidente, comunque, soprattutto nei casi in cui la fatturazione sia svolta ancora autonomamente dall'imprenditore individuale, o dai ragionieri di piccole imprese. Oneri amministrativi specifici vengono sostenuti soprattutto in relazione alle richieste di rimborso. L'eliminazione dei due regimi o una semplificazione delle relative norme e della procedura dei rimborsi potrebbe alleviare il lavoro delle imprese, ma non cambiare il contesto generale in cui si inscrivono. La

complessità raggiunta dal sistema normativo e fiscale, la frequenza con cui le novità normative si susseguono, l'aumento degli adempimenti obbligatori, la spinta alla digitalizzazione hanno comportato soprattutto negli ultimi anni un forte stress soprattutto sulle imprese di piccole dimensioni. Molti imprenditori individuali e piccolissime imprese hanno delegato molti dei compiti amministrativi ai propri commercialisti (con aumento dei costi esterni); in questo modo il problema in realtà non si risolve del tutto, non potendosi delegare tutto. Paradossalmente piccole imprese dotate di personale interno per la gestione dell'attività amministrativa si trovano in maggiore difficoltà, quando il personale non sia ben qualificato o aggiornato. Aziende di più grandi dimensioni possono sfruttare una migliore organizzazione, maggiori risorse, personale dotato di *skills* e competenze, con una migliore formazione e più facilmente aggiornabile.

In definitiva, le politiche nazionali dovrebbero essere maggiormente calibrate in modo da tutelare la piccola impresa, spina dorsale del nostro tessuto economico. In alternativa una politica di lungo termine potrebbe finalmente proporsi di incoraggiare la crescita dimensionale e lo sviluppo delle imprese.

Le prossime aree di intervento relative alla prevenzione dell'evasione, riguarderanno l'annosa questione dell'evasione da omessa fatturazione (o rilascio dello scontrino), cioè l'emersione dell'economia sommersa, difficilmente quantificabile, fortemente sfuggente, ma sicuramente la parte preponderante del

gap IVA. Questo è un aspetto su cui né split payment e reverse charge, né fatturazione elettronica riescono a intervenire. L'unico serio strumento azionabile in questo senso è la promozione dell'utilizzo di pagamenti tracciabili, tramite incentivi o limitazioni nell'uso del contante.

BIBLIOGRAFIA

BADRIOTTI A., «L'armonizzazione dell'imposta sulle società nell'Unione Europea», *CSF Papers*, novembre 2007.

BARONE M., CURCU R., *Reverse Charge e Split Payment*, Trento, SEAC, Trento, 2019.

BASILAVECCHIA M., «L'evoluzione della politica fiscale dell'Unione europea», *Rivista di diritto tributario*, 2009, pgg. 361-400.

BECKER G., «Crime and punishment: an economic approach», *Journal of Political Economy*, vol.76, n.2, 1968.

Camera dei deputati – Servizio Studi, *Lotta all'evasione fiscale*, 4 dicembre 2020.

CARFORA A., MARIGLIANI M., PISANI S., SPINGOLA A., «Gli effetti dello split payment sulla compliance IVA», *Argomenti di discussione*, n.01, 2017.

CASE Center– Center for Social and Economic Reaserch, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. 2020 – Final Report*, Varsavia, settembre 2020, disponibile in

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2020_en.pdf

CENTORE P., «Split payment ed estensione del reverse charge: un attacco concreto al VAT gap.», *Corriere tributario*, n.43, 2014.

Centro studi NENS – Nuova economia nuova società, *Misure di contrasto all'evasione fiscale. Una proposta di riforma del regime IVA*, febbraio 2015, disponibile in <https://www.nens.it/sites/default/files/IVA.3.2.15.pdf>.

Centro Studi Confindustria, *Risalita in cerca di slancio. L'evasione blocca lo sviluppo*, Scenari Economici n.25, dicembre 2015, disponibile in https://www.confindustria.it/wcm/connect/3e353bd4-1891-4830-8229-a80ff3da7287/SEdic15.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-3e353bd4-1891-4830-8229-a80ff3da7287-mnSmuMj.

COMELLI A., *IVA comunitaria e IVA nazionale: contributo alla teoria generale dell'imposta sul valore aggiunto*, CEDAM, Milano, 2000.

Commissione europea, *Libro verde sul futuro dell'IVA. Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido, efficiente*, Comunicazione n.625, del 01 dicembre 2010.

Commissione Europea, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente gli effetti degli articoli 199 bis e 199 ter della Direttiva 2006/112/CE del Consiglio sulla lotta contro la frode*, COM (2018) 118, 08 marzo 2018.

Commissione europea, *Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico*, Comunicazione n.851, del 06 dicembre 2011.

COTTARELLI C., *I sette peccati dell'economia italiana*, Feltrinelli, Milano, 2018.

Fondazione Nazionale dei Commercialisti, *I servizi contabili nell'era della digitalizzazione: il passaggio dalla contabilità analogica alla contabilità digitale e le opportunità per il commercialista*, marzo 2018, disponibile in <https://www.fondazionenazionalecommercialisti.it/node/1303>

FORASTIERI S., «Partite IVA, “il grande pasticcio” del nuovo regime forfettario», *Il Sole 24 ore*, 22 gennaio 2020.

FRIEDMAN, JOHNSON S., KAUFMANN D. e ZOIDO-LOBATON P., «Dodging the grabbing hand; the determinants of unofficial activity in 69 countries», *Journal of Public Economics*, n.76, 2000.

FRONTERA M., «Professionisti, split payment addio: l'Iva transita di nuovo per lo studio», *Il Sole 24 ore - Quotidiano di Edilizia e Territorio*, 4 luglio 2018.

GALULLO R., A. MINCUZZI A., «Gli europei evadono 2,25 miliardi al giorno. Record pro capite in Danimarca (Italia esclusa)», *Il Sole 24 Ore*, 29 marzo 2019.

GARZON A., «Il paradosso dello split payment come eccezione strutturale», *Il Sole 24 Ore – Norme e tributi*, 15 giugno 2020.

GOBBI E., POSTAL M., *Testo unico sul valore aggiunto*, Sistema Frizzera, Milano, 2020.

- KIRCHLER E., *The economic psychology of tax behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- LAPECORELLA F., *Principali aspetti che connotano i fenomeni dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale*, Commissione Istruttoria I – Politiche Economiche, Roma, 4 ottobre 2019, disponibile in https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Audizione-CNEL-economia-sommersa-ed-evasione-fiscale-4.10.2019_finale.pdf
- LICINI G., «Tasse, Italia al settimo posto tra i Paesi Ocse. Francia la più tartassata», *Il Sole 24 Ore*, 5 dicembre 2019.
- MARRO E., «Debito pubblico: come, quando e perché è esploso in Italia», *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2018.
- MAZZELLA E., «La nuova normativa IVA del mercato dell'ora da investimento e per uso industriale o artigianale», in *Giurisprudenza di merito*, n.06/2000.
- MELIS G., *Manuale di diritto tributario*, Giappichelli Editore, Torino, 2019.
- Ministero dell'economia e delle finanze, *Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2020-2022*, 20 luglio 2020.
- Ministero dell'economia e delle finanze, *Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020 – Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, 2020.
- Ministero dell'economia e delle finanze, *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale – anno 2020*, 2020.

Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anno 2017*, 2017.

Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anno 2018*, 2018.

Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale di Stato, *Relazione tecnica alla Legge di stabilità 2015 - Legge 23 dicembre 2014, n. 190*.

MOBILI M., «Rimborsi, compensazioni più ampie. L'obiettivo è un tetto da 1 milione.», *Il Sole 24 Ore*, 16 aprile 2020.

PARENTE G., «Evasione Iva, Italia al top nella Ue», *Il Sole 24 Ore – Norme e tributi*, 28 settembre 2017.

PORTALE R., «Rottami, percorso Iva più snello», *Il Sole 24 Ore – Norme e tributi*, 22 giugno 2004.

QUECCHIA M., *Gli equilibri di bilancio degli enti locali*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna, 2018.

ROCCO G., «L'utilizzo del contante in Italia: evidenze dall'indagine della BCE “Study on the use of cash by households”», *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, gennaio 2019, disponibile in https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0481/QEF_481_19.pdf

SALERNO M., «Ance: pagamenti separati IVA, furto di liquidità», *Il Sole 24 Ore*, 21 luglio 2020.

- SALVINI L., «Profili sistematici e di legittimità dello “split payment”», *Corriere tributario*, n.14, 2015.
- SANTORO A., *L’evasione fiscale*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- SPERA M., «L’applicazione dello split payment nell’ordinamento nazionale tra criticità e dubbi operativi», *Il Fisco*, n.10, 2015.
- TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario*, UTET, Milano, 2009.
- TROVATI G., «Cottarelli: “Per ripartire va ridotta la pressione fiscale di due punti, senza deficit”», *Il Sole 24 Ore*, 11 gennaio 2020.
- Ufficio parlamentare di bilancio, *Riforma dell’Irpef e altri aspetti del sistema tributario*, Audizione del presidente del 2 febbraio 2021.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio, *I consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche*, Focus tematico n.3, 20 marzo 2017.
- Ufficio Studi Confcommercio, *Le determinanti dell’evasione fiscale: un’analisi regionale*, luglio 2017, disponibile in http://www.astrid-online.it/static/upload/conf/confcommercio_evasione-fiscale_luglio-2017.pdf.

SITOGRAFIA

https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2014/Bollettino_entrate_-_Dicembre_2014_xv.pdf

https://www.mef.gov.it/documenti/allegati/2018/A6_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/accordi-fiscali>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/27/entrate-dell-unione>

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

<https://www.istat.it/it/files/2019/12/C14.pdf>

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-progressivita-dell-imposta-sul-reddito-delle-persone-fisiche>

https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie/RETeC-2017-12.pdf

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-peso-dell-evasione-fiscale-sul-debito-pubblico>

<https://www.ilsole24ore.com/art/eurostat-nel-2018-debito-italiano-salito-1322percento-24-paesi-ue-su-28-e-sceso-ABsZZFrB>

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/vat-reverse-charge/>

www.indicepa.gov.it

www1.finanze.gov.it > [finanze3](#) > [split_payment](#) > [public](#)

https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/940100/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione7-h1_h13.

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/schede/agevolazioni/detrirredil36/schinfodetrirredil36>

<https://www.pmi.it/pubblica-amministrazione/servizi-online/348402/lotteria-scontrini-rinvio-della-partenza.html>.

<https://unioneartigiani.it/news/lotteria-scontrini-regole-per-gli-esercenti-e-adeguamento-registratore-di-cassa/>.

https://www1.finanze.gov.it/finanze3/osiva/contenuti/Sintesi_annuale_dati_2019.pdf?d=1581521400.

https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15_14108/atto-indirizzo-conseguimento-degli-obiettivi-politica-fiscale-anni-2020-2022.html

<https://www.oecd.org/italy/Skills-Outlook-Italy-IT.pdf>

<https://www.ilsole24ore.com/art/istat-pil-dell-italia-cala-128percento-secondo-trimestre-ADnbo41>

<https://www.mef.gov.it/focus/Dalla-lotta-allevasione-alle-misure-per-attrarre-investimenti-il-bilancio-dell'azione-dell'Agenzia-delle-Entrate-nel-2018/>

<https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/nota-per-la-pubblicazione-delle-statistiche-rimborsi-IVA-28-02-2019.pdf>

<https://www.istat.it/it/archivio/17888>

<https://www.entilocali-online.it/fatturazione-nei-confronti-delle-p-a-alcuni-chiarimenti-da-parte-dellagenzia-delle-entrate-su-questioni-di-interesse-generale/>

https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/03/Focus-n_3.pdf

https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/opi-linee_guida_v1_4a.pdf

<https://www.mef.gov.it/focus/Pagamenti-delle-pubbliche-amministrazioni/#:~:text=Tutte%20le%20pubbliche%20amministrazioni%20sono,%C3%A8%20fissato%20in%2060%20giorni.>

https://www.edilportale.com/news/2019/03/normativa/pagamenti-della-pa-non-si-potr%C3%A0-pi%C3%B9-sforare-il-limite-di-30-giorni_69186_15.html

<https://www.entilocali-online.it/contabilita-armonizzata-split-payment-e-reverse-charge/>

<https://www.ilsole24ore.com/art/accelerano-pagamenti-pubblica-amministrazione-imprese-140-miliardi-2019-ADPh8za>

<http://www.comuni-italiani.it/043/026/>

FONTI NORMATIVE

Direttiva del Consiglio 67/227/CEE, 11 aprile 1967.

D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Testo Unico IVA).

Direttiva del Consiglio 77/388/CEE, 17 maggio 1977.

Direttiva del Consiglio 91/680/CEE, 16 dicembre 1991.

D.L. 30 agosto 1993, n. 331.

Direttiva del Consiglio 98/80/CE, 12 ottobre 1998.

L. 17 gennaio 2000, n.7.

Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione Europea, 6 maggio 2003.

D.L. 30 settembre 2003, n. 269.

D.L. 4 luglio 2006, n. 223.

Direttiva del Consiglio 2006/69/CE, 24 luglio 2006.

Agenzia delle entrate, Circolare n.28 del 4 agosto 2006.

Direttiva del Consiglio 2006/112/CE, 28 novembre 2006, artt.199, 199 bis, 199 ter, 395, 206-226.

L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007).

Agenzia delle Entrate, Risoluzione n.172/E del 13 luglio 2007.

L. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1, commi 209 - 214 (Legge finanziaria 2008).

D.L. 31 maggio 2010, n. 78.

D.L. 6 luglio 2011, n. 98.

D.L. 22 giugno 2012, n. 83.

Direttiva del Consiglio 2013/42/UE, 22 luglio 2013.

Direttiva del Consiglio 2013/43/UE, 22 luglio 2013.

L. 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, c. 629 (Legge di Stabilità 2015).

D.M. 23 gennaio 2015.

Agenzia delle entrate, Circolare n. 14 del 27 marzo 2015.

Agenzia delle entrate, Circolare n. 15 del 13 aprile 2015.

Agenzia delle entrate, Circolare n.37/E del 22 dicembre 2015.

D.L. 22 ottobre 2016, n. 193.

D.L. 24 aprile 2017, n. 50.

D.M. 27 giugno 2017.

D.M. 13 luglio 2017.

D.L. 16 ottobre 2017, n. 148.

Agenzia delle Entrate, Circolare n. 27 del 7 novembre 2017.

L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018).

D.M. 9 gennaio 2018.

Agenzia delle entrate, Circolare n.1/E del 17 gennaio 2018.

Direttiva del Consiglio 2018/1695/UE del 6 novembre 2018.

D.L. 12 luglio 2018, n. 87.

L. 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio 2019).

D.L. 26 ottobre 2019 n.124.

L. 3 maggio 2019, n.37.

Decisione di esecuzione del Consiglio europeo COM(2020)/124 del 31 marzo
2020.