



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale in  
Amministrazione, finanza e controllo

## **Tesi di Laurea**

La lotta all'evasione fiscale  
alla luce dell'introduzione  
della fatturazione elettronica

**Relatore**

Ch. Prof. Dino Rizzi

**Laureanda**

Eveline Battel

Matricola 851629

**Anno Accademico**

2019 / 2020



*Per un corridore il momento più esaltante non è quando si taglia  
il traguardo da vincitori. E' invece quello della decisione, di  
quando si decide di scattare, di quando si decide di andare  
avanti e continuare anche se il traguardo è lontano.*

*Fausto Coppi*



# Indice

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPITOLO 1: L'evasione fiscale in Italia</b> .....	<b>3</b>
1.1 Introduzione al fenomeno dell'evasione fiscale.....	3
1.2 L'evasione fiscale in Italia .....	6
1.3 Un confronto con l'Europa .....	11
1.4 Differenza tra evasione fiscale ed elusione fiscale.....	14
<b>CAPITOLO 2: Cause e pratiche di evasione fiscale</b> .....	<b>16</b>
2.1 Principali cause dell'evasione fiscale in Italia .....	16
2.1.1 La probabilità di controllo .....	23
2.1.2 La <i>tax compliance</i> .....	26
2.1.3 I condoni fiscali .....	28
2.1.4 L'accertamento con adesione e la conciliazione giudiziale .....	30
2.2 Le imposte maggiormente evase in Italia.....	31
2.3 Pratiche di evasione delle principali imposte .....	35
2.3.1 Imposte sul reddito.....	35
2.3.2 Iva: imposta sul valore aggiunto .....	38
<b>CAPITOLO 3: Misure di contrasto all'evasione</b> .....	<b>42</b>
3.1 Controlli dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza.....	42
3.2 Strumenti utilizzati per favorire la diminuzione dell'evasione di imprese e privati .....	49
3.2.1 Studi di settore e parametri.....	49
3.2.2 ISA: indici sintetici di affidabilità fiscale.....	51
3.2.3 Redditometro .....	52
3.2.4 Spesometro.....	53
3.2.5 Comunicazione liquidazioni periodiche IVA .....	54
3.2.6 Dichiarazione precompilata .....	56
3.2.7 Canone RAI incluso in bolletta.....	59
<b>CAPITOLO 4: Introduzione della fatturazione elettronica</b> .....	<b>62</b>
4.1 Evoluzione della fattura elettronica.....	62
4.1.1 Introduzione nei rapporti con la Pubblica Amministrazione .....	68

4.1.2 Obbligo generalizzato di fatturazione elettronica-----	68
4.2 Come la fatturazione elettronica può ridurre l'evasione fiscale -----	71
4.3 Evidenze ad un anno dall'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica-----	73
4.3.1 Imposta di bollo -----	77
4.3.2 Nuovo obbligo di corrispettivi elettronici -----	79
<b>CONCLUSIONI -----</b>	<b>82</b>
<b>BIBLIOGRAFIA -----</b>	<b>84</b>
<b>RIFERIMENTI NORMATIVI -----</b>	<b>89</b>

# INTRODUZIONE

Il presente elaborato si propone di analizzare l'evasione fiscale alla luce dell'introduzione dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica, con il fine di comprendere il fenomeno dell'evasione fiscale a livello nazionale, analizzando le principali cause che portano il contribuente ad evadere, le più diffuse pratiche tramite le quali l'evasione viene messa in atto e le misure di contrasto adottate nel corso dei decenni dallo Stato italiano, tra le quali spicca l'obbligo di fatturazione elettronica.

Nel primo capitolo verrà trattato in modo generale il fenomeno dell'evasione fiscale in Italia, fenomeno alquanto conosciuto fin dai tempi antichi, la cui diffusione dipende molte volte, come si dimostrerà, dalla probabilità di subire un controllo da parte dell'Amministrazione Finanziaria e dal relativo aumento delle sanzioni previste in caso di accertamento. Si approfondirà la situazione italiana, evidenziando le varie componenti dell'economia non osservata ed il grande divario tra Nord e Sud per quanto riguarda l'incidenza di questa sul PIL. Il caso dell'evasione italiana viene poi posto a confronto con il fenomeno presente nel resto del continente europeo, con l'evidente risultato che l'Italia spicca tra gli Stati membri per l'alto tasso di evasione presente. Da ultimo, verrà esposta la sottile linea che divide l'evasione dall'elusione fiscale, spesso utilizzata con il mero scopo di consentire un risparmio fiscale e, di conseguenza, molto spesso messa sullo stesso piano della vera e propria evasione fiscale.

Il secondo capitolo verterà sulle principali cause di evasione e sulle modalità tramite le quali questa viene messa in pratica. In particolare, tra le cause di evasione, verranno illustrate l'elevata pressione fiscale, analizzandola anche con l'aiuto della Curva di Laffer, l'eccessiva regolamentazione e burocrazia, la struttura delle imprese presenti nel territorio italiano, molte delle quali sono di dimensioni molto piccole e il contesto sociale che spesso porta all'accettazione del fenomeno da parte della popolazione. Come conseguenza delle più diffuse cause di evasione, si prenderanno in considerazione poi due fattori positivi correlati alla propensione ad evadere, cioè la probabilità di subire un controllo e, di conseguenza, di essere sanzionati e la propensione alla *tax compliance*, e tre fattori negativi dal punto di vista dell'influenza che hanno avuto sull'aumento

dell'evasione, cioè i condoni fiscali, l'accertamento con adesione e la conciliazione giudiziale, utilizzati per sanare le posizioni dei contribuenti debitori nei confronti del Fisco permettendo loro di versare una somma inferiore rispetto a quella in partenza accertata. Verranno poi esaminate le imposte maggiormente evase in Italia e le relative pratiche di messa in atto, con la suddivisione delle stesse tra imposte sul reddito ed imposta sul valore aggiunto.

Nel terzo capitolo si studieranno le misure di contrasto messe in atto al fine della riduzione dell'evasione fiscale: in particolare, verranno approfonditi i controlli dell'Agenzia delle Entrate, ente che si occupa degli accertamenti, dei controlli fiscali e della gestione dei tributi e della Guardia di Finanza, ente preposto alla prevenzione, ricerca e denuncia delle violazioni finanziarie. Successivamente sono esposti, inoltre, una serie di strumenti utilizzati per favorire la diminuzione del fenomeno evasivo di imprese e privati, quali gli studi di settore ed i parametri, gli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), il redditometro, lo spesometro, le comunicazioni periodiche IVA, la dichiarazione precompilata e l'inclusione del canone RAI nelle bollette dell'utenza di energia elettrica. Ci si addenterà poi, tramite il quarto ed ultimo capitolo, nel mondo della fatturazione elettronica. Nell'introduzione verranno esposte le varie tappe di evoluzione della fattura elettronica, a partire dall'introduzione nei rapporti con la Pubblica Amministrazione fino ad arrivare alla recente introduzione dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica, concernente la gran parte dei soggetti che agiscono come imprese individuali, professionisti, società. Ci sarà poi un'analisi sulle ragioni secondo le quali la e-fattura potrebbe ridurre il fenomeno dell'evasione fiscale, evidenziando la situazione presente in Italia ad un anno dall'introduzione del predetto obbligo. Infine, saranno introdotti due ulteriori obblighi legati alla fatturazione elettronica, cioè le nuove modalità di assolvimento dell'imposta di bollo in vigore dal periodo di imposta 2019 e l'obbligo di invio dei corrispettivi con modalità elettronica a partire dal 1° gennaio 2020.

Nella conclusione verranno presentati i pro e i contro, i vantaggi e gli svantaggi, legati all'introduzione dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica e, del più recente obbligo, di invio dei corrispettivi in modalità telematica.



# CAPITOLO 1: L'evasione fiscale in Italia

## 1.1 Introduzione al fenomeno dell'evasione fiscale

L'evasione fiscale è, senza dubbio, uno degli argomenti più discussi o meglio, chiacchierati, non solo nel mondo odierno, ma già a partire dalle passate epoche.

L'evasione fiscale viene definita come un comportamento in violazione della legge nell'ambito delle imposte, delle tasse e dei contributi; vi rientrano tutti quei metodi illegali atti a ridurre oppure eliminare il prelievo fiscale e contributivo.

Perché si possa parlare di evasione è necessario che questo comportamento da parte del contribuente che viola la legge sia tenuto in maniera consapevole. Il termine "comportamento" è lasciato dal legislatore volutamente generico, in modo da avere la possibilità di far rientrare nel campo dell'evasione fiscale la più ampia forbice di condotte possibili, sia attive che omissive.

La consapevolezza della condotta è quindi un requisito fondamentale, in quanto non sempre il mancato pagamento di un'imposta o il pagamento di quest'ultima in misura inferiore rispetto al dovuto deriva dalla volontà di evadere da parte del contribuente, ma può anche essere frutto di un errore involontario oppure può derivare dalla volontà di un terzo.

I controlli effettuati dalle Agenzie Fiscali mondiali riescono a smascherare solo una piccola parte dell'evasione e non è perciò possibile che questi controlli rappresentino in modo significativo le dimensioni complessive del fenomeno.

L'evasione fiscale porta con sé una lunga serie di conseguenze negative che vanno a minare in modo significativo non solo il benessere economico del paese in cui questa viene posta in essere, ma anche il benessere economico di paesi stranieri nel caso in cui le operazioni siano effettuate nei confronti di clienti esteri oppure l'acquisto avvenga tramite fornitori esteri.

Una delle conseguenze più importanti è senza dubbio l'azione che ha l'evasione fiscale sui conti pubblici dello Stato, un'azione sia diretta, cioè sottraendo allo Stato molte risorse, ma anche un'azione indiretta, costringendo cioè lo Stato ad indebitarsi e a far

gravare, quindi, sul bilancio pubblico gli interessi.

Tra le conseguenze più frequenti si possono senz'altro citare anche la riduzione della possibilità di spesa in diversi ambiti, quali l'istruzione, la sanità o la previdenza complementare, la distorsione della concorrenza e l'avvelenamento dei rapporti sociali.

Per quanto concerne la conseguenza legata alla distorsione della concorrenza, questa può essere collegata al concetto di concorrenza sleale, potendosi prendere come esempio il lavoro svolto da due imprenditori che operano nello stesso settore e con caratteristiche economiche simili, dei quali uno paga le imposte dovute mentre l'altro no. In questo caso si può dire che l'imprenditore che versa le imposte è vittima della concorrenza sleale da parte dell'imprenditore che invece omette di versarle e che, di conseguenza, ricava un maggiore gettito dalla propria attività in termini di risparmio d'imposta dovuto all'evasione praticata.

Se si volesse ad esempio spiegare come si modifica l'utile netto di un'impresa nel caso in cui questa decida di occultarne una parte o, di contrario, nel caso in cui tutto l'utile venga correttamente tassato, si può utilizzare un semplice modello economico nel quale viene inserita anche la variabile relativa alla probabilità di subire un controllo da parte dell'Amministrazione Finanziaria (che fa da deterrente nel momento in cui ci si trova di fronte alla scelta di evadere o meno) con il quale si otterranno come risultato due differenti utili netti, a seconda che l'impresa subisca un controllo oppure no<sup>1</sup>.

Un'impresa ha un utile pari a  $\pi$ .

L'imposta sull'utile d'impresa è definita da un'aliquota costante  $t$ .

Il debito di imposta è quindi:

$$T_0 = t\pi$$

Il profitto netto dopo aver pagato l'imposta è:

$$\pi_0 = (1 - t)\pi$$

---

<sup>1</sup> Rizzi D. (2018), *Dispensa di scienza delle finanze avanzato – L'evasione fiscale*, Università Ca' Foscari Venezia

Allingham, Michael G., and Agnar Sandmo, 1972. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* 1: 323 - 338

L'impresa può decidere di non dichiarare una parte dell'utile.

Se indichiamo con  $e$  la quota (compresa tra 0 e 1) di utile non dichiarata, l'utile dichiarato è:

$$\pi(e) = (1 - e)\pi$$

L'imposta effettivamente pagata è:

$$T(e) = t(1 - e)\pi$$

L'imposta evasa è:

$$te\pi$$

L'Amministrazione Finanziaria contrasta l'evasione fiscale mediante un'azione di accertamento e controlli e la probabilità per l'impresa di subire un controllo è  $p$ .

Se un'impresa subisce un accertamento e la sua evasione viene scoperta, deve pagare l'imposta evasa, ma anche una sanzione  $F(e)$  proporzionale all'imponibile non dichiarato:

$$F(e) = fe\pi$$

con  $f > 0$ .

L'utile netto dipende quindi dalla percentuale di utile dichiarata e dall'eventualità del controllo.

Se l'impresa non viene controllata, il suo utile netto è:

$$W(e) = \pi - T(e) = [1 - t(1 - e)]\pi = [(1 - t) + te]\pi$$

Se invece viene controllata, deve pagare l'intera imposta dovuta e la sanzione, per cui l'utile netto è:

$$Z(e) = \pi - T_0 - F(e) = \pi - t\pi - fe\pi = [(1 - t) - fe]\pi$$

L'impresa può calcolare il *valore atteso dell'utile netto* se decide di evadere. Il valore atteso dell'utile netto è una media dei valori  $W(e)$  e  $Z(e)$  ponderati con le rispettive

probabilità:

$$E(\pi) = pZ(e) + (1 - p)W(e)$$

Per valutare la convenienza ad evadere, l'impresa confronta il valore atteso  $E(\pi)$  con il valore certo che otterrebbe senza evadere, cioè  $\pi_0$ . L'evasione è conveniente se vale la disuguaglianza:

$$E(\pi) > \pi_0$$

La conclusione a cui si può giungere è che l'evasione diventa meno conveniente se aumenta la probabilità di controllo e/o aumenta la sanzione, a parità di aliquota d'imposta. Al contrario, un aumento dell'aliquota dell'imposta rende più conveniente l'evasione a parità di probabilità e sanzione.

## 1.2 L'evasione fiscale in Italia

Il fenomeno dell'evasione fiscale in Italia è una vera e propria piaga, che comporta ogni anno, secondo il MEF (2018), una perdita di gettito pari a circa 110 miliardi di euro per le casse statali<sup>2</sup>.

In un rapporto pubblicato nel 2014 dalla Corte dei Conti<sup>3</sup> si afferma che "l'evasione fiscale continua ad essere per il nostro Paese un problema di immensa gravità, tra le prime cause, o forse si può dire la principale, delle difficoltà in cui versa sistema produttivo italiano, dell'elevato costo del lavoro, dello squilibrio nei conti pubblici, del più generale malessere sociale esistente".

Nel nostro Paese l'evasione fiscale è un fenomeno di massa, presente da quantomeno un secolo ed intrinsecamente legato alla struttura produttiva, all'amministrazione pubblica ed alle relative carenze, nonché alla cultura e alla storia dell'Italia.

---

<sup>2</sup> Ministero dell'economia e delle finanze (2018) *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2018*

<sup>3</sup> Corte dei Conti (2014), *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica*

Come riportato da Santoro<sup>4</sup>, gran parte dell'opinione pubblica si ritiene convinta del fatto che il popolo italiano si possa dividere in due grandi categorie: la prima è la categoria dei vessati, corrispondente ai lavoratori dipendenti ed ai pensionati; la seconda è invece quella considerata come la categoria dei furbi, corrispondente ai commercianti ed ai lavoratori autonomi. La motivazione sottostante a questa divisione può essere individuata nel livello ridotto delle sanzioni, nel basso numero di controlli, e più in generale, nella corruzione e nei costumi ancora strettamente ancorati alle classi sociali italiane.

Oltre alla divisione in macro-categorie del popolo italiano, la popolazione si è anche convinta del fatto che, in fin dei conti, l'evasione possa considerarsi come una pratica giustificata a fronte dell'alto livello di tassazione, della scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione e degli sprechi riguardanti la spesa pubblica.

Sappiamo che il popolo mediterraneo ha avuto fin da tempi antichissimi una certa propensione all'evasione: le prime testimonianze arrivano fin dai tempi dei Romani. Questi ultimi, infatti, erano soliti seppellire i propri gioielli in modo da riuscire ad evitare la tassa sul lusso.

Con riferimento invece all'epoca odierna, secondo le fonti di monitoraggio ufficiali che si sono susseguite nei vari decenni, si sa che l'evasione in Italia è tendenzialmente cresciuta negli anni '70 e '80, ha avuto poi una riduzione negli anni '90, per poi riprendere la sua grande ascesa nei primi anni del nuovo millennio: fino agli anni '70 i conti pubblici italiani appaiono in buono stato con una spesa pubblica nettamente inferiore a quella di molti altri paesi europei e il rapporto debito pubblico su PIL è relativamente basso. Dopodiché, tra gli anni '70 e i primi anni '80, si realizza un incremento molto rapido della spesa pubblica e del rapporto tra debito pubblico e PIL.

L'indicatore maggiormente utilizzato per le statistiche relative all'evasione fiscale è lo stesso indicatore utilizzato per valutare la ricchezza di un paese, nonché il Prodotto Interno Lordo (PIL), cioè il flusso di beni e servizi prodotti in un anno in un paese.

Per capire come si giunge alla misura del Pil è necessario distinguere tra economia

---

<sup>4</sup> Santoro A (2010), *L'evasione fiscale*, Bologna, Il Mulino

osservata (attraverso indagini sulle imprese, sugli archivi fiscali ed amministrativi) ed economia non osservata, in quanto dal 1987 gran parte di quest'ultima è inclusa nel Pil italiano, mentre dal 1995 questa inclusione è stata stabilita con regolamento per tutti i Paesi aderenti all'Unione Europea.

L'economia non osservata comprende l'insieme delle attività economiche che, per motivi differenti, sfugge all'osservazione statistica diretta. Si compone di quattro elementi: le due componenti che incidono maggiormente sono l'economia illegale ed il sommerso economico; le due componenti che incidono, invece, in misura minore sono il sommerso statistico e l'economia informale<sup>5</sup>.

1. Economia illegale → attività di produzione di beni e servizi la cui vendita ed il possesso sono proibite dalla legge, ed attività che, pur non essendo illegali, sono svolte da operatori che non risultano autorizzati. Tra le attività illegali possono essere annoverate la produzione e il commercio di stupefacenti, le attività di prostituzione o il contrabbando di sigarette;
2. Sommerso economico → attività produttive svolte contravvenendo alle norme con lo scopo di ridurre i costi di produzione e, di conseguenza, aumentare i guadagni. La diffusione del sommerso economico è legata soprattutto al tipo di mercato in cui si opera piuttosto che al tipo di bene o servizio prodotto;
3. Economia informale → attività produttive legali svolte su piccola scala, con livelli di organizzazione bassi e con rapporti di lavoro solitamente occasionali. Queste attività non sono incluse nella contabilità nazionale perché esercitate per soddisfare unicamente i bisogni del produttore oppure perché non sono soggette a rilevazione statistica a causa della loro modesta dimensione;
4. Sommerso statistico → attività produttive legali ma non registrate esclusivamente a causa di problemi imputabili al sistema di raccolta dei dati statistici (ad esempio per mancato aggiornamento degli archivi o per mancata compilazione dei questionari).

---

<sup>5</sup> Santoro A. (2010), *L'evasione fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2010

Ad oggi il Pil comprende il sommerso statistico, il sommerso economico e l'economia informale, mentre non considera ancora l'economia illegale per l'eccessiva difficoltà che si riscontrerebbe nel calcolo di tale aggregato e per la conseguente incertezza della stima. Queste quattro componenti, che sommate misurano l'economia non osservata, non rappresentano però il livello totale di evasione del sistema economico, ma sono considerate comunque come un indicatore molto attendibile per avere una buona approssimazione di quanto sfugge al controllo dell'Amministrazione Finanziaria in termini fiscali, contributivi e di legalità, in quanto tutta l'economia non osservata risulta essere anche non tassata.

Per quanto concerne in particolare l'esame del territorio italiano, emerge un forte divario in termini di incidenza dell'economia non osservata sul PIL tra Nord e Sud del paese, differenza che si è andata ampliando con il passare degli anni presi in esame.

Come si può osservare dalla Figura 1.1, il territorio con l'incidenza minore è il Trentino Alto Adige (11,3%), e più specificatamente la provincia autonoma di Bolzano (10,7%), a cui si contrappone la Calabria, regione con la maggiore incidenza di economia non osservata sul PIL, incidenza che è aumentata in misura significativa negli ultimi anni, superando nel 2014 il 21%.

Figura 1.1: Le determinanti dell'evasione fiscale: un'analisi regionale

economia non osservata					
	2011	2012	2013	2014	var. 2011-2014
Piemonte	12,5	13,5	13,3	13,1	0,6
Valle d'Aosta	12,8	12,9	13,7	13,4	0,6
Liguria	14,1	14,9	15,0	14,3	0,2
Lombardia	11,6	12,3	11,5	11,5	-0,1
Trentino Alto Adige	11,3	11,8	11,9	11,3	0,0
Veneto	12,8	12,5	12,9	12,7	-0,1
Friuli Venezia Giulia	12,6	12,4	13,1	12,8	0,2
Emilia Romagna	12,7	13,3	13,1	13,0	0,3
Toscana	14,9	15,1	15,4	15,4	0,5
Umbria	16,9	17,0	17,8	17,5	0,6
Marche	16,2	15,7	16,8	16,2	0,0
Lazio	12,4	13,9	13,5	13,8	1,4
Abruzzo	15,9	16,9	17,4	17,4	1,5
Molise	16,4	16,0	17,5	17,9	1,5
Campania	18,9	19,0	19,5	20,6	1,7
Puglia	17,8	17,6	18,4	19,3	1,5
Basilicata	13,8	15,0	14,7	16,3	2,5
Calabria	17,6	17,2	19,4	21,2	3,6
Sicilia	16,5	16,4	17,6	19,5	3,0
Sardegna	17,2	16,1	18,2	18,6	1,4
<b>Nord-ovest</b>	<b>12,1</b>	<b>12,8</b>	<b>12,3</b>	<b>12,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Nord-est</b>	<b>12,5</b>	<b>12,7</b>	<b>12,9</b>	<b>12,7</b>	<b>0,2</b>
<b>Centro</b>	<b>13,9</b>	<b>14,7</b>	<b>14,7</b>	<b>14,8</b>	<b>0,9</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>17,4</b>	<b>17,4</b>	<b>18,4</b>	<b>19,5</b>	<b>2,1</b>
<b>ITALIA</b>	<b>13,8</b>	<b>14,2</b>	<b>14,3</b>	<b>14,5</b>	<b>0,7</b>

Fonte: Ufficio Studi Confcommercio (2017)

L'evasione fiscale è riconosciuta come reato nella maggior parte dei paesi del mondo. In particolare in Italia, come dettato dal D. Lgs. 74/2000<sup>6</sup> le condotte considerate come punibili possono essere sintetizzate come segue:

1. La dichiarazione fraudolenta attraverso l'utilizzo di fatture o altri documenti per mettere in luce operazioni in realtà inesistenti. Questo reato viene messo in atto quando:
  - Il contribuente presenta la dichiarazione dei redditi o la dichiarazione IVA indicando elementi passivi fittizi;

<sup>6</sup> D. Lgs. 10 marzo 2000, n. 74



- Le fatture o gli altri documenti vengono registrati nella contabilità aziendale oppure vengono detenuti a fini probatori nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria;
2. La dichiarazione fraudolenta attraverso l'utilizzo di altri artifici. In questo caso il reato si considera messo in atto quando con una falsa rappresentazione nelle scritture contabili ed avvalendosi di mezzi fraudolenti nella dichiarazione dei redditi oppure nella dichiarazione IVA vengono indicati:
    - Elementi dell'attivo per una cifra inferiore a quella effettiva;
    - Elementi passivi per un ammontare superiore a quello effettivo;
  3. La dichiarazione infedele, messa in atto al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto attraverso l'inserimento in dichiarazione dei redditi o in dichiarazione IVA di:
    - Elementi dell'attivo per una cifra inferiore a quella effettiva;
    - Elementi passivi per un ammontare superiore a quello effettivo;
  4. L'omessa dichiarazione, messa in atto quando non vengono presentate una o più dichiarazioni, la cui presentazione è obbligatoria secondo quanto disposto dalla normativa vigente.

### 1.3 Un confronto con l'Europa

Prendendo a riferimento l'ambito europeo, l'Italia è uno tra i Paesi che spicca per un'imposizione elevata e sempre più crescente. Da un rapporto della Commissione Europea<sup>7</sup> si giunge alla conclusione che il tasso di evasione italiano continua ad essere uno dei più alti tra tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, inferiore solo al tasso di evasione registrato in Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Repubblica Ceca.

Uno studio effettuato da A.T. Kearney, società americana di consulenza, e dal Professor Schneider, dell'Università Giovanni Keplero di Linz, dimostra come in Italia il rapporto

---

<sup>7</sup> European Commission (2019), *Study and Reports on the VAT Gap in the 28-EU Member States: 2019 Final Report*

*“Economia non osservata su Pil”* sia tra i maggiori in Europa<sup>8</sup>.

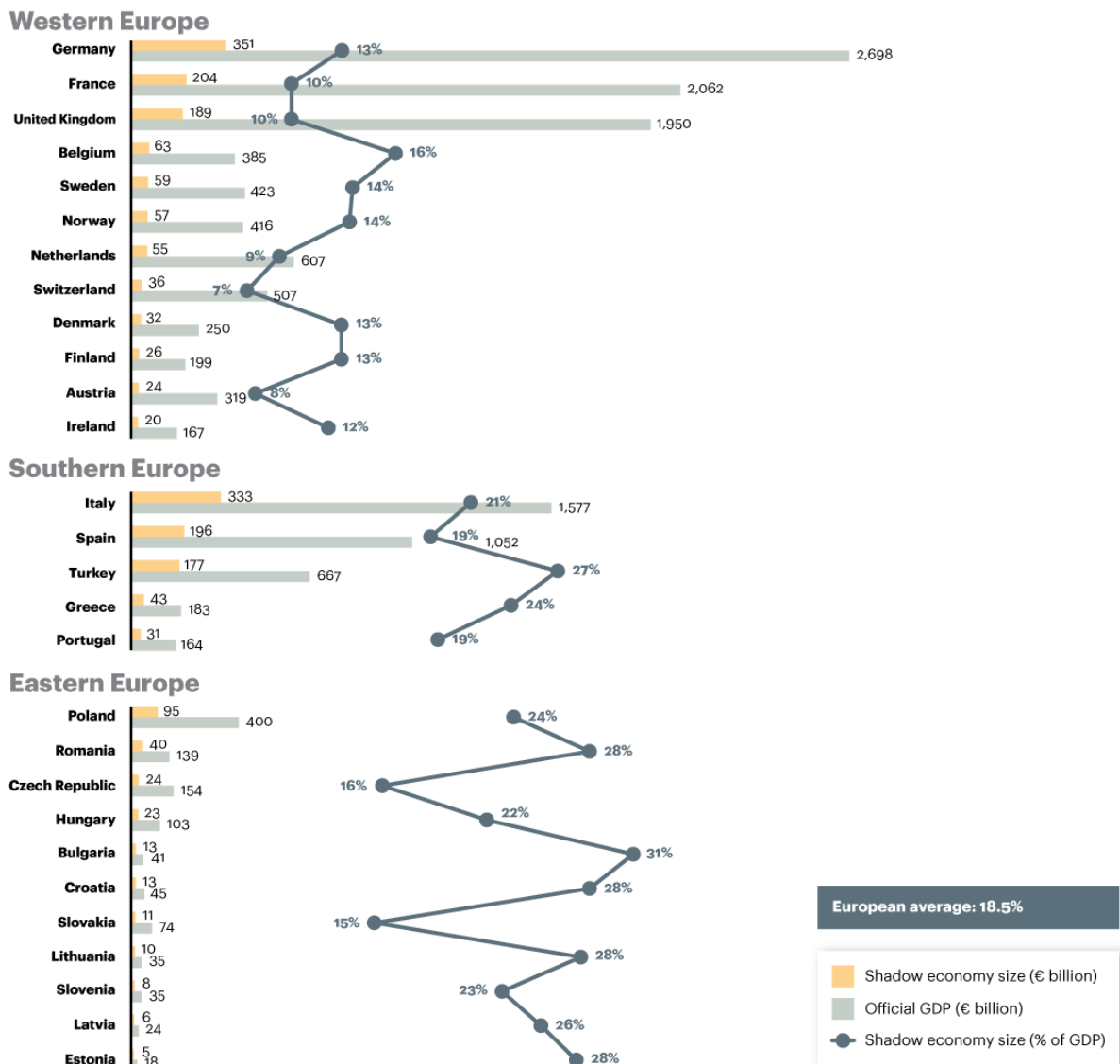
La Figura 1.2 prende a riferimento i Paesi maggiormente sviluppati d’Europa. Quello che emerge dalla figura è che la percentuale italiana si trova ai vertici di questa graduatoria con il 21%, assieme alla Spagna con una percentuale pari al 19%.

In termini assoluti, secondo questo stesso studio, l’unico stato con un’economia non osservata più produttiva rispetto a quella italiana è la Germania. Questa, infatti, pur contribuendo solo per il 13% al Pil tedesco, genera ben 351 miliardi di euro; in Italia invece produce 333 miliardi, impattando però, come detto in precedenza, per il 21% sul Pil nazionale.

---

<sup>8</sup> Schneider F. (2013), *The Shadow Economy in Europe*, AT Kearney Korea LLC

Figura 1.2: L'economia sommersa in relazione al PIL



Fonte: F. Schneider (2013)

Da questo stesso report si può osservare come l'economia sommersa in Europa negli ultimi anni sia risultata pari a circa 2.150 miliardi di euro, equivalenti al 18.5% del totale del PIL.

Di questa quota complessiva, quasi due terzi sono riconducibili alle cinque maggiori potenze economiche europee, ovvero Germania, Francia, Italia, Spagna e Regno Unito (circa 1.730 miliardi di euro).

Alla luce di questi dati è evidente che l'economia sommersa e la conseguente evasione fiscale non sono un problema solo italiano, ma una preoccupazione per quasi tutti i Paesi europei.

#### 1.4 Differenza tra evasione fiscale ed elusione fiscale

Molte volte è difficile distinguere la vera e propria evasione fiscale dal fenomeno del lecito risparmio fiscale, cioè quel fenomeno che comunemente viene identificato come elusione fiscale.

Per elusione fiscale si intende tutta quella serie di comportamenti di per sé leciti, ma che hanno in realtà il solo scopo di consentire un risparmio fiscale. Si ha dunque un rispetto esclusivamente formale delle norme, mentre manca il rispetto sostanziale di queste.

Eludere una norma non significa quindi violarla (che è la fattispecie che invece troviamo nel caso dell'evasione), bensì aggirarla o sfruttarla, modellandola ad uno scopo diverso rispetto a quello previsto dalla *ratio legis*. Questa possibilità di raggiro della legge nasce dalla particolare struttura della norma tributaria che si basa sempre sull'individuazione di un presupposto d'imposta al fine di determinare la base imponibile, ed è quindi costretta alla tipizzazione delle fattispecie impositive.

Questa sottile linea che spesso volte divide l'evasione dall'elusione, come si è detto in precedenza, è molto difficile da stabilire: di conseguenza, il confine tra i due fenomeni fiscali è incerto e mutevole.

Ad oggi, nonostante esistano numerose norme antielusive per fronteggiare il fenomeno, nascono ancora molto spesso complesse e dispendiose controversie che non contribuiscono certamente ad aumentare la ricchezza del paese.

Per quanto riguarda la differenza tra i due fenomeni, questi si possono schematizzare come segue:

- Fenomeno evasivo → è sempre considerato illegittimo e presenta gli elementi successivamente elencati:
  1. Irregolarità e artifici contabili;
  2. Omissione o infedeltà delle dichiarazioni fiscali;

- Fenomeno elusivo → è di per sé legittimo, pur caratterizzandosi per i seguenti elementi:
  1. Un comportamento artificioso finalizzato al risparmio d'imposta;
  2. La contrarietà all'intenzione del legislatore.

Possiamo dire quindi che l'elusione è un fenomeno trasversale, nel senso che riguarda moltissimi ambiti della vita economica quali la scelta delle forme contrattuali, le scelte sull'assetto societario, le operazioni straordinarie, la scelta di dislocare l'azienda in paradisi fiscali, l'interposizione fittizia di persona, le cessioni delle attività.

# CAPITOLO 2: Cause e pratiche di evasione fiscale

## 2.1 Principali cause dell'evasione fiscale in Italia

Spesso l'evasione fiscale può essere vista dal contribuente ed, in generale, dai cittadini di un determinato Paese, come un male necessario per varie ragioni, quali:

1. La presenza di una crisi economica → il fatto di avere a disposizione una quota di denaro inferiore a quella a disposizione prima della crisi e la conseguente impossibilità degli individui colpiti di mantenere il livello di vita raggiunto in precedenza fa sì che questi possano essere spinti ad utilizzare l'evasione come "arma di difesa";
2. Il fatto che lo Stato sia ritenuto incompetente o inefficiente nella gestione del denaro pubblico e dei servizi offerti ai cittadini → in questo caso l'evasione viene attuata dal cittadino come una specie di segno di protesta contro questa incapacità o contro questa inefficienza da parte della classe governante;
3. La larga diffusione del fenomeno → il fatto che l'evasione sia un fenomeno alquanto diffuso può far sì che molti contribuenti, prima onesti, vengano convinti in qualche modo a cadere in questa tela.

Concentrandoci in particolare nel caso italiano, ci sono una lunga serie di cause che negli anni sono state esaminate dai più svariati studiosi per riuscire a dare una spiegazione a questo fenomeno ampiamente radicato in tutto il Paese. Un riassunto di tutti gli studi effettuati può portare ad una lista di cause che sono illustrate di seguito:

1. *Elevata pressione fiscale*<sup>9</sup>: l'Italia è caratterizzata da una sempre crescente pressione fiscale, e questo senz'altro non fa da deterrente nella scelta del contribuente di evadere o meno.

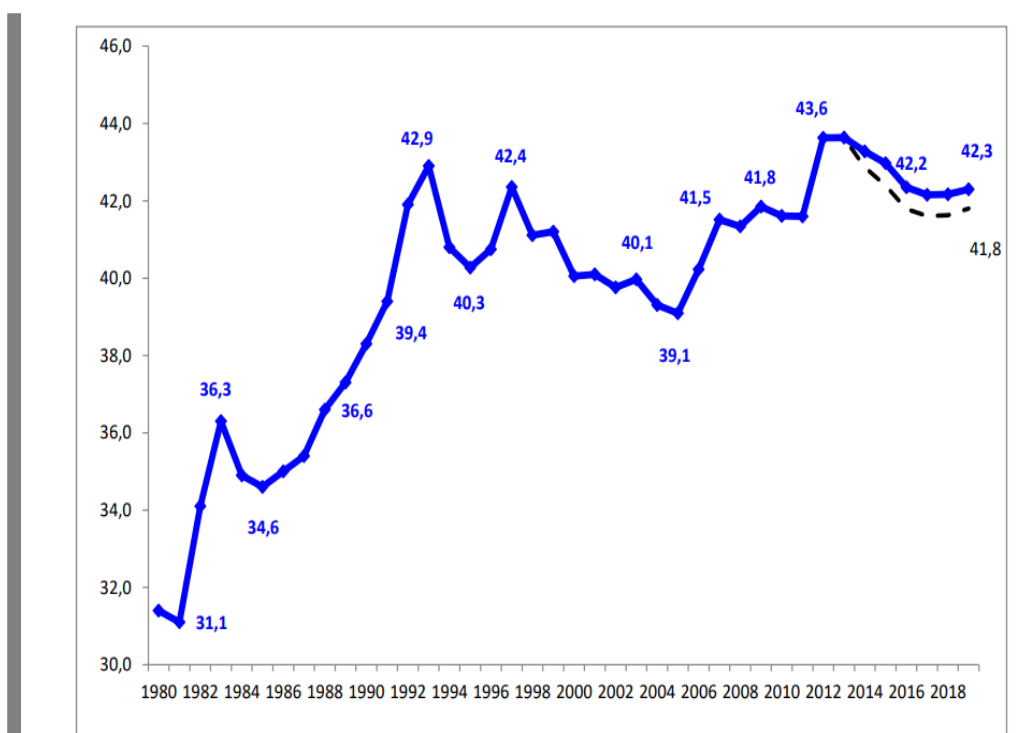
In Figura 2.1 possiamo infatti osservare la serie storica della pressione fiscale in Italia elaborata dal Centro Studi della CGIA di Mestre nel 2019<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La pressione fiscale è definita come il rapporto tra imposte dirette, imposte indirette, imposte in conto capitale, contributi sociali e PIL.

<sup>10</sup> La linea tratteggiata in nero corrisponde all'andamento della pressione fiscale al netto degli effetti del

Figura 2.1: Pressione fiscale in Italia: serie storica



Fonte: Ufficio Studi CGIA, 2019

Lo stesso viene riportato in modo scalare nella Figura 2.2, con l'aggiunta dell'indicazione del Presidente del Consiglio all'epoca in carica e della previsione di pressione fiscale per l'anno 2019.

---

"Bonus Renzi" che contabilmente vengono definiti come spesa e non come riduzione di imposta.

Figura 2.2: Pressione fiscale in Italia: serie storica

Anno	Valore %	Presidente/I del Consiglio nel corso dell'anno
1980	31,4	Cossiga-Forlani
1981	31,1	Forlani-Spadolini
1982	34,1	Spadolini-Fanfani
1983	36,3	Fanfani-Craxi
1984	34,9	Craxi
1985	34,6	Craxi
1986	35,0	Craxi
1987	35,4	Craxi-Fanfani-Goria
1988	36,6	Goria-De Mita
1989	37,3	De Mita-Andreotti
1990	38,3	Andreotti
1991	39,4	Andreotti
1992	41,9	Andreotti-Amato
1993	42,9	Amato-Ciampi
1994	40,8	Ciampi-Berlusconi
1995	40,3	Berlusconi-Dini
1996	40,7	Dini-Prodi
1997	42,4	Prodi
1998	41,1	Prodi-D'Alema
1999	41,2	D'Alema
2000	40,1	D'Alema-Amato
2001	40,1	Amato-Berlusconi
2002	39,8	Berlusconi
2003	40,0	Berlusconi
2004	39,3	Berlusconi
2005	39,1	Berlusconi
2006	40,2	Berlusconi-Prodi
2007	41,5	Prodi
2008	41,3	Prodi-Berlusconi
2009	41,8	Berlusconi
2010	41,6	Berlusconi
2011	41,6	Berlusconi-Monti
2012	43,6	Monti
2013	43,6	Monti-Letta
2014	43,3	Letta-Renzi
2015	43,0	Renzi
2016	42,4	Renzi-Gentiloni
2017	42,2	Gentiloni
2018	42,2	Gentiloni-Conte
2019	42,3 (*)	Conte

Fonte: Ufficio Studi CGIA, 2019

Molti economisti e tributaristi sostengono, infatti, che un'elevata pressione fiscale sia uno dei maggiori incentivi all'evasione. Conseguentemente, una delle proposte che molto più spesso si prova a mettere in atto con lo scopo di riduzione del tasso di evasione è proprio quella di diminuire la pressione fiscale, anche se c'è da ricordare il fatto che la pressione fiscale cresce perché lo Stato si ritrova a spendere sempre di più nel tempo: di conseguenza, le imposte aumentano per finanziare questa sempre maggiore spesa pubblica, ma è necessario far presente che quest'ultima va a favore dei cittadini e dell'economia, offrendo maggiori servizi pubblici.

Chi si occupò in primis di teorizzare questa proposta di diminuzione della



pressione fiscale negli anni '70 fu Arthur Laffer, un'economista dal quale prende il nome la cosiddetta "Curva di Laffer"<sup>11</sup> che rappresenta esattamente la sua teoria sulla diminuzione della pressione fiscale. Laffer ipotizzò che esiste un livello di prelievo fiscale oltre il quale l'attività economica non risulta essere più conveniente. Tramite questa curva si può trovare, infatti, un livello di tassazione ottimale  $t^*$  in corrispondenza del quale viene massimizzato il gettito fiscale statale. Una volta superato però questo punto  $t^*$  le entrate fiscali tendono a diminuire. La motivazione di questa diminuzione può essere riconducibile al fatto che quando la pressione fiscale è troppo elevata, il contribuente tenta di diminuire la propria base imponibile, o riducendo la propria offerta di lavoro e percependo, di conseguenza, un reddito inferiore, oppure utilizzando altri metodi quali l'evasione e l'elusione. Pertanto, superato il gettito massimo, corrispondente al punto  $t^*$ , l'effetto di riduzione della base imponibile è maggiore rispetto all'effetto di aumento dell'aliquota fiscale e le entrate, per questo motivo, cominceranno a diminuire, fino ad annullarsi (fase discendente della curva).

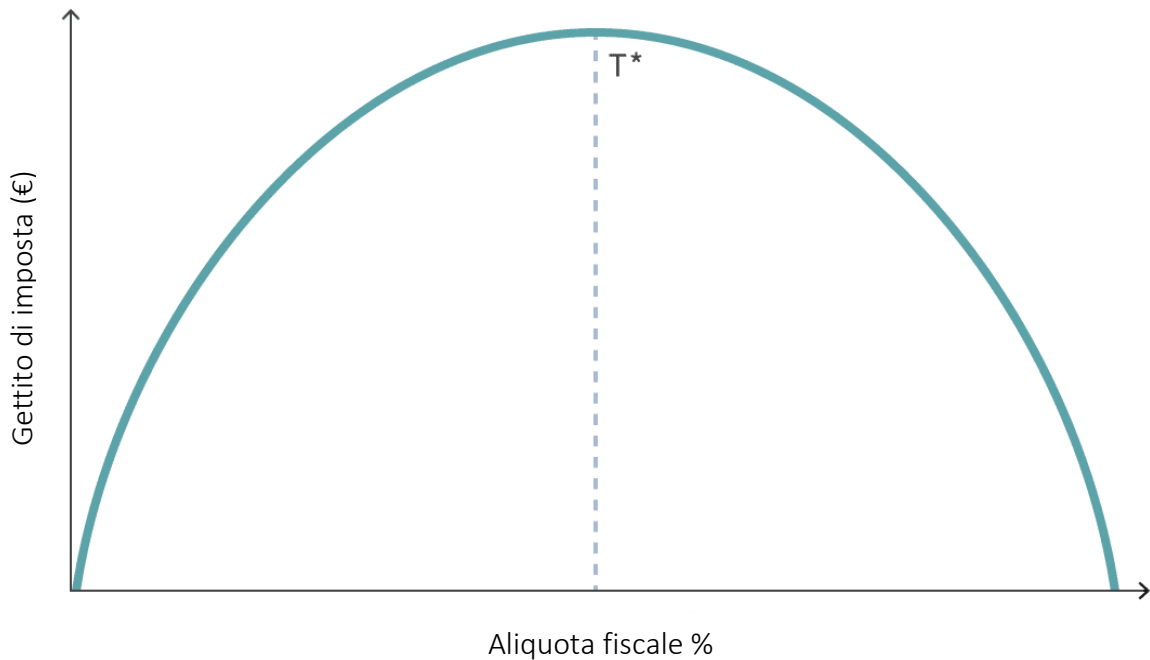
Stabilire quale sia l'aliquota che massimizza il gettito fiscale non era cosa semplice nel momento in cui è stata concepita la curva di Laffer, ma il concetto espresso da Laffer stesso era il fatto che, per aumentare il gettito, talvolta è necessario ridurre l'aliquota d'imposta anziché incrementarla.

Per quanto in precedenza esposto, la curva di Laffer, in linea di principio, è giustificabile, ma stabilire se l'economia stia operando oltre il punto  $t^*$  è una questione empirica di difficile soluzione: nonostante ciò la teoria, in seguito, fu messa in pratica dal presidente americano Ronald Reagan per ristabilizzare la situazione fiscale degli Stati Uniti, dove la pressione fiscale era diventata esageratamente elevata. Ciò che il presidente si è adoperato a fare è stato, in realtà, un abbassamento delle imposte, ma non c'è evidenza empirica del fatto che l'effetto seguito alla riduzione dell'imposizione sia quello teorizzato da Arthur

---

<sup>11</sup> Rosen H., Gayer T., *Scienza delle finanze* (titolo orig. *Public Finance*, Mc Graw – Hill Education, 2014, 10th edition), edizione italiana a cura di Chiara Rapallini, Milano, 2014;

B. Laffer.



2. *Complessità dei sistemi di tassazione e incertezza normativa*: un altro fattore che influenza di molto la propensione ad evadere dell'individuo risulta essere la complessità del sistema, in quanto l'Italia è sicuramente caratterizzata da una grande confusione normativa che impedisce di operare con ordine e con logica, ma soprattutto rende molto problematico organizzare il lavoro in modo stabile ed ordinato.

Per quanto riguarda invece l'incertezza normativa, molti autori si sono occupati di studiarne gli effetti sull'evasione chiedendosi, cioè, se l'incertezza della legge costituisca o meno un incentivo ad evadere.

Il risultato è senz'altro positivo perché il contribuente, nel caso di incertezza della normativa, non sa come comportarsi ed ha quindi una maggiore probabilità di sbagliare il comportamento da adottare ed incappare, anche involontariamente, in evasione;

3. *Eccesso di regolamentazione e burocrazia*: anche la burocrazia ed, in generale, l'eccessiva regolamentazione, sono tra le maggiori cause di evasione che si possono riscontrare in Italia.

Il sistema tributario italiano, infatti, è formato da un elevatissimo numero di imposte che non facilita la conoscenza di tutti gli adempimenti in capo al contribuente onesto.

A parere di molti la burocrazia può essere considerata come una sorta di “tassa occulta”, in quanto obbliga gli operatori economici ad esborsi di denaro che non sono in realtà direttamente collegati all’esercizio della propria attività. Una normativa che necessita di molta burocrazia, infatti, si traduce in maggiori oneri per i contribuenti (che si trovano a sostenere costi addizionali, come detto in precedenza), ma anche per l’Amministrazione Finanziaria (che si trova a dover mettere in campo maggiori risorse sia per l’attività di accertamento, sia per le attività a supporto del contribuente);

4. *Struttura industriale*: c’è una forte relazione tra la dimensione delle imprese di un Paese e la quantità di sommerso. Un territorio composto per la maggior parte da piccole imprese o addirittura microimprese favorisce il fenomeno dell’evasione poiché i controlli necessari da parte delle autorità fiscali per coprire tutto il tessuto di imprese risultano molto più difficili, se non impossibili, oltre che più costosi. I controlli, quindi, non possono di certo essere capillari, ma si basano solo su stime e controlli campionari su tutto il territorio.

Questo è proprio ciò che accade in Italia, dove esaminando la struttura imprenditoriale delle imprese, si è arrivati alla stima che il 95% delle imprese abbia meno di 100 lavoratori. Inoltre, una ricerca effettuata nel 2013 dall’Unione Europea ha dimostrato che l’Italia è il Paese europeo con il maggior numero di imprese (circa 3,8 milioni);

5. *Accettazione culturale*: gli atteggiamenti tolleranti o che cercano di comprendere le motivazioni date dagli evasori possono contribuire ad accrescere questo fenomeno.

Un concetto molto rilevante in quest’ambito è il concetto di “*tax morale*”, con il quale ci si riferisce al giudizio, individuale oppure collettivo, che viene dato alla condotta dell’evasore. Nella decisione presa dal contribuente di evadere oppure no, questo può essere influenzato, oltre che dai propri principi etici personali,

anche dal giudizio che si aspetta di avere da parte di conoscenti, familiari, dipendenti o soci nel momento in cui l'evasione dovesse venire alla luce.

Tra gli studiosi che hanno confermato questa teoria dell'evasione legata alla concezione culturale nel Paese in cui questa viene praticata c'è Alessandro Santoro, il quale afferma che "la propensione all'evasione tende ad aumentare quando essa è percepita come un comportamento accettato o addirittura promosso nel proprio contesto sociale, e viceversa<sup>12</sup>."

Quanto precedentemente esposto è altresì confermato da uno studio dello psicologo Erich Kirchler<sup>13</sup>, al quale venne richiesto di tracciare il profilo dell'evasore tipo. Ciò che è emerso ha messo in luce come, nell'immaginario degli intervistati, tra le caratteristiche dell'evasore ci sia una forte intelligenza: quindi il comportamento del contribuente evasore viene spesso socialmente giustificato e costui viene visto come un furbo. Ciò significa, secondo Kirchler, che da parte della collettività viene dato all'evasore un giudizio che si può definire positivo, o quantomeno non particolarmente negativo, e ciò fa sì che l'accettazione culturale sia compresa tra le cause che contribuiscono alla diffusione dell'evasione fiscale in una determinata società.

Da ciò si può conseguentemente ragionare anche in senso opposto, cioè guardando al contrasto all'evasione: i comportamenti tenuti da conoscenti, amici, parenti, dipendenti, soci ed il costo in termini di perdita di reputazione nel caso in cui si venga scoperti vanno ad influenzare la scelta individuale di evadere o meno.

6. *Contesto sociale*: questa causa di evasione si riferisce alla percezione negativa (o positiva) che il contribuente ha del modo in cui vengono utilizzati dalle Autorità i fondi provenienti dal gettito fiscale, dimostrando che anche questo influenza pesantemente la decisione del contribuente di evadere (o di non evadere). Da alcune indagini è emersa, infatti, una stretta relazione tra la qualità dei servizi pubblici offerti e il grado di lealtà fiscale da parte dei cittadini.

---

<sup>12</sup> Santoro A (2010), *L'evasione fiscale*, Bologna, Il Mulino

<sup>13</sup> Kirchler E. (2007), *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge

La scelta di propendere verso l'evasione può essere considerata spesso legata alla convinzione da parte del contribuente di ricevere servizi pubblici inadeguati a fronte delle imposte e dei contributi versati. In altre parole, l'insoddisfazione dei cittadini dovuta ai servizi ricevuti da parte della Pubblica Amministrazione molte volte favorisce il comportamento evasivo, mentre se i cittadini percepiscono che la quota incassata dallo Stato viene utilizzata per migliorare la qualità della loro vita e per offrire una serie di servizi efficienti, questi adempiono spontaneamente al pagamento delle imposte in percentuale di gran lunga maggiore rispetto al caso di inefficienza dei servizi.

### 2.1.1 La probabilità di controllo

Dopo aver elencato le cause più diffuse di evasione fiscale ed alla luce di quanto compreso a proposito della visione dei contribuenti nei confronti dell'evasione, si può giungere alla conclusione che per contrastare la propensione ad evadere è necessaria la presenza di un sistema di controlli efficiente e che sia considerato tale anche dalla maggior parte della popolazione, la certezza dell'applicazione della pena prevista, la riduzione della pressione fiscale, la semplificazione del sistema di tassazione e della burocrazia, la certezza di interpretazione della norma da applicare.

Per quanto riguarda, invece, le cause legate al contesto sociale e all'accettazione culturale, questi concetti si ricollegano particolarmente alla probabilità di essere scoperti e quindi all'avversione al rischio propria degli individui. È risaputo, infatti, che se la probabilità di essere scoperti è elevata e c'è di conseguenza la probabilità di subire una sanzione, i comportamenti illeciti si riducono perché anche i soggetti che hanno un'alta propensione al rischio sono preoccupati di subire un controllo ed incorrere in una sanzione.

La decisione di evadere può essere, quindi, ricondotta principalmente a tre fattori<sup>14</sup>:

1. La probabilità di un controllo;
2. L'entità dell'eventuale sanzione;

---

<sup>14</sup> Rizzi D. (2018), *Dispensa di scienza delle finanze avanzato – L'evasione fiscale*, Università Ca' Foscari Venezia

3. L'atteggiamento dell'individuo con riguardo al rischio di essere sanzionato.

Per quanto riguarda i primi due fattori, la propensione a decidere di evadere si può evincere dalla seguente relazione di proporzionalità: all'aumentare della probabilità di subire un controllo fiscale oppure all'aumentare dell'ammontare della sanzione, diminuisce l'evasione.

Da questo ne deriva quindi che la crescita dei controlli è inversamente proporzionale alla quantità di evasione; a questo punto, però, si deve tenere in considerazione anche il terzo punto, relativo all'atteggiamento individuale dei contribuenti nei confronti del rischio, in quanto ci sono individui che amano scommettere e correre rischi ed altri che, invece, non lo sono affatto e vengono definiti avversi al rischio.

In generale si prende come assunzione il fatto che tutti gli individui siano avversi al rischio: si può prendere come esempio per la spiegazione del fenomeno legato all'assunzione di rischio da parte dell'individuo il comportamento dell'individuo stesso messo di fronte alla scelta di ottenere una determinata somma con certezza oggi rispetto ad avere la stessa somma come risultato di una lotteria.

Una lotteria  $L$  è definita dalle somme che si possono vincere e dalle probabilità associate a queste.

Supponiamo che ci siano solo due possibili vincite,  $Z$  e  $W$ , e che le probabilità a loro associate siano  $p$  e  $1 - p$ . Il valore atteso (*expected value*) della lotteria si definisce come:

$$EV(L) = pZ + (1 - p)W$$

con  $p + (1 - p) = 1$

Definendo la preferenza dell'individuo in termini di utilità, assumiamo che una somma di denaro  $x$  generi un valore di utilità pari a  $u(x)$ , in cui  $u$  è una funzione crescente di  $x$ .

Si definisce utilità attesa (*expected utility*) della lotteria il valore:

$$EU(L) = pu(Z) + (1 - p)u(W)$$

Prendiamo a questo punto un esempio numerico per valutare cosa accade all'aumentare oppure al diminuire della probabilità dell'essere scoperti e sanzionati.

Con un reddito  $I = 30000$  €, un'aliquota dell'imposta del 30%, una sanzione pari a 5 volte l'imposta evasa e una probabilità di essere scoperto del 10%, la decisione di evadere equivale ad una lotteria  $L$  che assicuri:

- Se non si viene scoperti la vincita di  $W = 30000$  € (l'intero reddito), con probabilità pari a  $9/10$ ;
- Se si viene scoperti una perdita pari al reddito di  $30000$  € meno l'imposta ( $T = 30000 \times 0.3 = 9000$ ) e meno la sanzione ( $F = 9000 \times 5$ ):  
 $Z = 30000 - 9000 - 9000 \times 5 = -24000$  con probabilità  $1/10$ .

Il valore atteso di questa lotteria è:

$$EV(L) = \frac{9}{10} * 30000 + \frac{1}{10} * (-24000) = 27000 - 2400 = 24600$$

mentre l'utilità attesa della lotteria è:

$$EU(L) = \frac{9}{10} * u(30000) + \frac{1}{10} * u(-24000)$$

e dipende dalla forma funzionale dell'utilità.

Il valore certo della lotteria deriva invece dalla scelta di non evadere, ottenendo un reddito netto pari a  $Y = I - T = 30000 - 9000 = 21000$  con probabilità 1.

Un individuo avverso al rischio preferisce avere i  $21000$  € "sicuri" piuttosto che tentare la lotteria, in cui può vincere  $30000$  € ma anche perdere  $24000$ , quindi:

$$\frac{9}{10} * u(30000) + \frac{1}{10} * u(-24000) < u(21000)$$

cioè

$$EU(L) < u(I - T)$$

Se la probabilità di essere scoperti e sanzionati aumenta, il valore atteso  $EV(L)$  diminuisce.

Ad esempio, se la probabilità di controllo aumenta al 20% il valore atteso diventa:

$$EV(L) = \frac{8}{10} * 30000 + \frac{2}{10} * (-24000) = 24000 - 4800 = 19200$$

Se invece la probabilità di essere scoperti e sanzionati diminuisce, ad esempio al 5%, allora il valore atteso della lotteria diventa:

$$EV(L) = \frac{95}{100} * 30000 + \frac{5}{100} * (-24000) = 28500 - 1200 = 27300$$

Quindi in questo caso avremo:

$$EU(27300) > u(21000)$$

Con l'esempio precedente si può giungere alla conclusione che, nel caso di una maggiore probabilità di essere scoperti e sanzionati, solo gli individui maggiormente propensi al rischio saranno a favore della lotteria invece della cifra certa. Al contrario, al ridursi della probabilità di essere scoperti e sanzionati, sempre più individui meno propensi al rischio opteranno per la scelta della lotteria (equivalente alla scelta di evadere).

### 2.1.2 La *tax compliance*

Con riguardo ai punti sull'accettazione culturale e sul contesto sociale, un altro importante argomento è quello definito come "*tax compliance*"<sup>15</sup>.

Ci sono molte possibili interpretazioni che spiegano ciò che può spingere il contribuente alla *compliance*.

Due teorie psicologiche particolarmente interessanti che fanno sì che il contribuente si senta in dovere per il pagamento delle imposte sono il senso di colpa e la vergogna che questo prova nei confronti degli altri contribuenti onesti che vengono a conoscenza dell'evasione praticata.

Esistono anche altre teorie per spiegare le motivazioni che portano il contribuente alla *compliance*: due esempi sono rappresentati dal rapporto tra l'individuo e il governo e dalle variabili sociodemografiche.

Per quanto concerne la prima delle due teorie alcuni studi hanno dimostrato, infatti, che la decisione di evadere potrebbe dipendere anche dall'idea che il contribuente ha della

---

<sup>15</sup> La "*tax compliance*" viene definita come l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari da parte del contribuente.



coerenza del sistema fiscale: se pensa che il sistema fiscale lo tratti ingiustamente rispetto ad altri, o che le regole fiscali siano violate largamente a causa dell'evasione, si sente giustificato ad essere egli stesso evasore.

Per quanto riguarda invece la seconda teoria, da alcuni studi è emerso che l'evasione risulta essere meno frequente, o comunque di ammontare minore, nelle famiglie in cui il capofamiglia ha un'età superiore di 65 anni, mentre è più frequente nel caso in cui il capofamiglia sia sposato oppure gli individui del nucleo familiare siano giovani e single; molte differenze in campo di propensione alla *tax compliance* si possono incontrare anche esaminando individui con occupazioni differenti.

Questi risultati indicano chiaramente che il comportamento umano è estremamente eterogeneo: a seconda delle caratteristiche dei contribuenti, questi mostrano comportamenti molto diversi quando si tratta di *tax compliance*, e di conseguenza quando si parla di evasione.

La *tax compliance* a sua volta può essere<sup>16</sup>:

- Tecnica → nel caso in cui sia legata alla reale partecipazione al gettito fiscale (cioè il mero atto di versare o meno le imposte e i contributi dovuti);
- Amministrativa → nel caso in cui sia legata al rispetto delle scadenze dei pagamenti e al rispetto delle regole di contabilità utili per compilare le dichiarazioni fiscali (cioè riguardanti il fatto di mantenere una contabilità veritiera e di effettuare i pagamenti di imposte e contributi entro la rispettiva data di scadenza);
- Volontaria → nel caso in cui derivi dalla fiducia del contribuente nei confronti delle Autorità fiscali e dalla cooperazione dello stesso con l'Amministrazione Finanziaria;
- Imposta → nel caso in cui il pagamento delle imposte e dei contributi sia dovuto da minacce riguardanti l'applicazione di sanzioni e controlli.

---

<sup>16</sup> Barone G., Mocetti S. (2009) *Tax morale and public spending inefficiency*, Temi di discussione del Servizio Studi, Numero 732 – Novembre 2009, Banca d'Italia

### 2.1.3 I condoni fiscali

Se nei due paragrafi precedenti ci si è occupati di due fattori positivi correlati alle cause di evasione, cioè che fanno sì che si possa ottenere una riduzione della stessa, quali la probabilità di subire un controllo e di conseguenza di essere sanzionati e la propensione alla *tax compliance*, un fattore che spesso invece ha influenzato l'aumento dell'evasione è il condono fiscale.

Il condono di cui ci si occupa in questa sede è quello fiscale, definito anche "condono tributario", che ha lo scopo di sanare atti irregolari e illeciti compiuti dal contribuente e che si riferiscono generalmente ad un'errata o assente dichiarazione dei redditi.

Per condono fiscale si intende un provvedimento emanato dal legislatore o dal Governo mediante decreti legge, in via del tutto eccezionale, che prevede la rinuncia da parte del Fisco, con atto unilaterale, al versamento di imposte e sanzioni in precedenza già accertate, anche nel caso in cui i soggetti destinatari dell'accertamento non abbiano ancora ricevuto l'avviso stesso. L'adesione al condono è una decisione che spetta al contribuente stesso, il quale, nel caso decida di aderirvi, dovrà versare una somma di denaro che viene calcolata dal legislatore con riguardo alla tipologia di condono e all'entità delle somme oggetto del condono; l'ammontare della somma di denaro con cui il contribuente va incontro alla regolarizzazione della propria posizione nei confronti del Fisco, sarà sempre inferiore rispetto alla somma dovuta in partenza e, di conseguenza, a quanto previsto dalla normativa vigente.

Solitamente i condoni vengono emanati per fare in modo che il Fisco possa riuscire ad incassare almeno una parte del gettito evaso dal contribuente. In questo modo si hanno gli effetti positivi di ridurre il contenzioso presente presso le commissioni tributarie, di consentire la riduzione dell'ammontare del carico di lavoro dell'amministrazione fiscale, di procurare nuove entrate ai conti pubblici e di evitare le spese di riscossione nei casi di esiguo ammontare del debito tributario.

I maggiori rischi connessi a questa pratica riguardano la creazione di un effetto sistematico idoneo ad aumentare il fenomeno dell'evasione, in quanto se c'è la previsione di un futuro condono (e quindi la possibilità di versare meno imposte rispetto al dovuto oppure di non versarne affatto) il contribuente sarà molto più propenso ad evadere il

Fisco, quindi a non pagare le imposte oggi ed aspettare l'arrivo della cartella<sup>17</sup> da parte dell'Agenzia delle Entrate ed il futuro condono.

Per questo ultimo motivo, i condoni non dovrebbero essere frequenti perché in questo caso i controlli non apparirebbero più credibili, in quanto il condono potrebbe apparire quasi come un premio all'evasore, che si ritrova a pagare un gettito inferiore rispetto a quello pagato dal contribuente onesto. E' evidente, quindi, che un condono risulterà efficace quando è totalmente inatteso perché, se il contribuente è a conoscenza di una grande frequenza nei condoni, risulta incentivato a non adempiere ai propri obblighi fiscali per poi sanare la posizione al verificarsi del condono successivo.

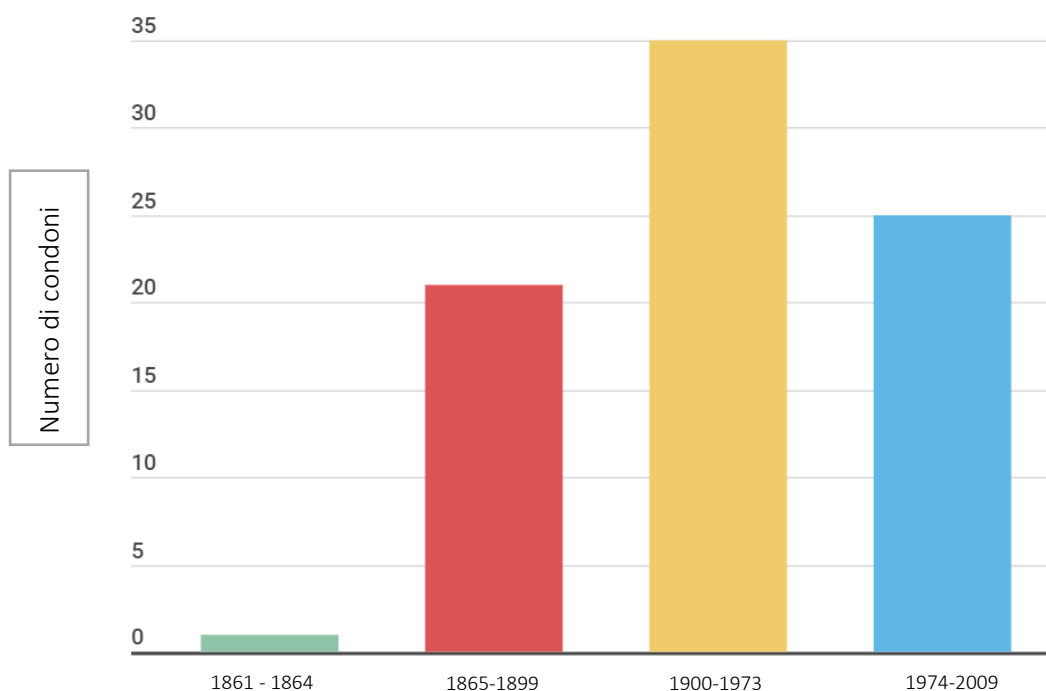
Come si può osservare dalla Figura 2.3, dal momento dell'Unità d'Italia nel 1861 ci sono stati un crescendo di condoni fiscali fino al 1973, periodo in cui è stato raggiunto il picco massimo di 35 condoni (tra il 1900 e il 1973), per poi ridursi a partire dal 1974 e fino al 2009 (periodo in cui si è arrivati ad un totale di 25 condoni fiscali), anno in cui è stata pubblicato dalla Banca d'Italia il riassunto dei condoni promossi, come riportato di seguito nella Figura 2.3<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> La cartella di pagamento è l'atto inviato al contribuente dall'Agenzia delle Entrate – Riscossione a seguito di un accertamento con risultato positivo, in cui si pianifica il recupero dei crediti vantati dagli enti creditori;

<sup>18</sup> Manestra S. (2010) *Per una storia della tax compliance in Italia*, Questioni di Economia e Finanza, Numero 81 – dicembre 2010, Banca d'Italia

Figura 2.3: Dati relativi ai condoni fiscali



Fonte: Banca d'Italia, 2010

#### 2.1.4 L'accertamento con adesione e la conciliazione giudiziale

L'accertamento con adesione da parte del contribuente è stato introdotto dalla legge 656/1994 e consente al contribuente di definire le imposte dovute ed evitare, in tal modo, l'insorgere di una lite tributaria. Si tratta, in altre parole, di una specie di accordo tra contribuente e ufficio che può essere stipulato sia prima dell'emissione di un avviso di accertamento, sia dopo, a meno che il contribuente non abbia già presentato ricorso dinanzi al giudice tributario<sup>19</sup>.

La procedura si può applicare a tutte le più importanti imposte dirette ed indirette e può essere attivata sia su proposta del contribuente sia su proposta dell'Amministrazione Finanziaria ed, attraverso quest'atto, il contribuente riduce la sanzione amministrativa di un terzo del minimo previsto dalla legge e l'Amministrazione Finanziaria non può modificare l'imponibile già accertato, fatta eccezione per alcuni casi quali la

<sup>19</sup> L. 30 novembre 1994, n. 656

sopravvenienza di nuovi elementi che inducano a pensare ad un reddito superiore al 50% di quello dichiarato e non inferiore ad euro 77.468,53.

Un istituto con le medesime finalità è quello della conciliazione giudiziale, con la quale si intende il mezzo attraverso il quale il contribuente può definire, in tempi brevi, un contenzioso, già in atto o anche solo potenziale, godendo di una riduzione delle sanzioni amministrative, variabile in base al grado di giudizio in cui si perfeziona.

L'obiettivo che l'Erario si pone di raggiungere con questi due istituti è la riduzione del contenzioso e di conseguenza dei costi associati a questo, ma anche questi, come il condono, potrebbero incentivare l'evasione data la diminuzione della sanzione dovuta a seguito di inadempimento.

## 2.2 Le imposte maggiormente evase in Italia

Un'imposta è un prelievo di natura economica effettuato non solo dallo Stato, ma anche da un altro ente pubblico nei confronti di coloro i quali abbiano un presupposto d'imposta<sup>20</sup>, cioè abbiano la disponibilità o anche solo la titolarità di un reddito o di un patrimonio oppure di coloro i quali abbiano effettuato l'acquisto o la vendita di un bene o di un servizio. Questo viene considerato come un indicatore di capacità contributiva, definita come la possibilità per l'individuo di concorrere in una qualche misura alla spesa pubblica. Nel caso in cui la capacità contributiva sia presente, questa deve essere commisurata all'entità del reddito o del patrimonio, oppure al valore dei beni e servizi acquistati ed in base a questa entità verrà calcolata l'imposta da versare. Infatti, il valore del reddito, del patrimonio oppure del bene o servizio acquistato vanno a formare la base imponibile<sup>21</sup> dell'imposta, alla quale vengono applicate una o più aliquote d'imposta<sup>22</sup>, con risultato l'imposta da versare.

---

<sup>20</sup> Fenomeno economico (atto o fatto) il cui verificarsi determina, direttamente o indirettamente, la nascita dell'obbligazione tributaria;

<sup>21</sup> Valore su cui viene applicata l'aliquota per calcolare l'imposta;

<sup>22</sup> Valore che, moltiplicato alla base imponibile, determina il debito d'imposta. Ci possono essere imposte in cui l'aliquota è fissata in termini percentuali ed imposte in cui invece l'aliquota è determinata in unità monetarie.

Nella Figura 2.4 sono riassunti i risultati delle stime sull'evasione fiscale relativa ad IRPEF da lavoro autonomo e d'impresa, IRES, IVA, IRAP, locazioni e canone RAI, come riportati nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva resa nota dal Ministero per l'Economia e la Finanza nell'anno 2019. Nella media del periodo 2012-2017 l'evasione totale riguardante queste imposte ammonta a circa 85,9 miliardi di euro: di questi, 14,1 miliardi sono imputabili ad omessi versamenti ed errori nella compilazione delle dichiarazioni, mentre i restanti 71,8 miliardi derivano da omessa dichiarazione.

Come si può osservare dalla divisione dei vari tributi, l'evasione maggiore si ha senz'altro per l'IVA, con un ammontare pari a 36 miliardi di euro. Questo risultato relativo all'ampia evasione IVA può essere ricondotto principalmente a due fattori:

1. L'IVA è l'imposta con la più ampia base imponibile tra quelle considerate;
2. L'IVA dà la possibilità di accedere al regime dei rimborsi o delle compensazioni.

La seconda voce per importanza è l'IRPEF riguardante i redditi da lavoro autonomo e d'impresa, pari a 32,8 miliardi di euro, seguita dall'IRES con 8,3 miliardi<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Ministero dell'economia e delle finanze (2019), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2018*.

Figura 2.4: Gap nell'imposta (in milioni di €) distinto tra mancati versamenti ed errori (MV) e omessa dichiarazione di imposta (\*) – Dati in milioni di euro

Tipologia di imposta	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	Media
<b>IRPEF totale lavoro autonomo e impresa</b>	<b>32.551</b>	<b>32.215</b>	<b>33.396</b>	<b>32.661</b>	<b>33.936</b>	<b>32.062</b>	<b>32.803</b>
di cui IRPEF netto MV	30.935	30.548	31.675	30.847	32.052	30.282	31.057
IRPEF MV (**)	1.616	1.667	1.720	1.813	1.884	1.780	1.747
<b>IRES totale</b>	<b>8.401</b>	<b>8.399</b>	<b>8.875</b>	<b>7.424</b>	<b>8.584</b>	<b>8.162</b>	<b>8.308</b>
di cui IRES netto MV	7.054	6.975	7.439	5.867	6.785	6.451	6.762
IRES MV (**)	1.346	1.424	1.436	1.556	1.800	1.711	1.546
<b>IVAsc totale</b>	<b>36.312</b>	<b>35.038</b>	<b>36.591</b>	<b>34.961</b>	<b>36.051</b>	<b>37.176</b>	<b>36.021</b>
di cui IVAsc netto MV	27.881	26.614	27.338	25.442	26.236	27.054	26.761
IVAsc MV (**)	8.432	8.424	9.253	9.519	9.816	10.122	9.261
<b>IRAP totale</b>	<b>8.753</b>	<b>8.544</b>	<b>8.395</b>	<b>5.618</b>	<b>5.633</b>	<b>5.550</b>	<b>7.082</b>
di cui IRAP netto MV	7.066	6.902	6.926	4.524	4.246	4.263	5.655
IRAP MV (**)	1.687	1.643	1.468	1.094	1.386	1.287	1.428
<b>LOCAZIONI</b>	<b>1.322</b>	<b>739</b>	<b>736</b>	<b>1.265</b>	<b>831</b>	<b>655</b>	<b>925</b>
<b>CANONE RAI</b>	<b>887</b>	<b>942</b>	<b>977</b>	<b>1.008</b>	<b>240</b>	<b>225</b>	<b>713</b>
di cui CANONE netto MV	783	824	837	865	169	149	604
CANONE MV (**)	103	118	139	143	71	77	108
<b>Totale</b>	<b>88.226</b>	<b>85.878</b>	<b>88.968</b>	<b>82.936</b>	<b>85.275</b>	<b>83.829</b>	<b>85.852</b>
di cui netto MV	75.042	72.601	74.952	68.811	70.319	68.853	71.763
MV (**)	13.184	13.277	14.017	14.125	14.956	14.977	14.089

\* I dati delle stime del gap relativi all'anno 2017 sono da considerarsi semi-definitivi;  
 \*\* MV= mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2016 e 2017; IVAsc = IVA senza consenso.

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze (2019), Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva

Nella Figura 2.5 è indicato, invece, l'ammontare complessivo dell'evasione annuale, considerando la totalità dei maggiori tributi e contributi, come reso nuovamente noto dalla Relazione del Ministero dell'Economia e della Finanza nell'anno 2019. I dati riportati riguardano il triennio 2014 - 2016 ed evidenziano un'evasione complessiva pari a circa 109,7 miliardi di euro, di cui 98,3 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,4 miliardi di mancate entrate contributive.

Dal 2014 al 2017 si osserva una forte diminuzione delle entrate tributarie di circa 4,6 miliardi di euro (nonostante i dati del 2017 siano ancora provvisori in attesa della pubblicazione delle statistiche ufficiali), che passano da circa 95,4 miliardi nel 2014 a circa 90,8 miliardi nel 2017. Di questi 4,6 miliardi, 1,1 miliardi sarebbero riconducibili al biennio 2016 - 2017, a causa soprattutto della riduzione della voce relativa all'IRPEF (1,9 miliardi di euro) parzialmente compensata, però, dall'aumento della voce IVA di 1,1 miliardi di euro (per un incremento del 3,1 per cento).

Per quanto concerne le entrate contributive, invece, degli 11,4 miliardi di euro evasi, 8,6 miliardi circa sono imputabili ai datori di lavoro, mentre i restanti 2,7 miliardi sono riconducibili ai lavoratori dipendenti<sup>24</sup>.

*Figura 2.5: Gap delle entrate tributarie e contributive – Dati in milioni di euro*

Tipologia di imposta	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	Diff 2017-16	Media** 2014-16
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.887	3.975	5.149	5.465	5.350	N.D.	N.D.	5.321
IRPEF lavoro autonomo e impresa	32.551	32.215	33.396	32.661	33.936	32.062	-1.875	33.331
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	633	643	715	780	696	N.D.	N.D.	730
IRES	8.401	8.399	8.875	7.424	8.584	8.162	-422	8.294
IVA	36.312	35.038	36.591	34.961	36.051	37.176	1.125	35.867
IRAP	8.753	8.544	8.395	5.618	5.633	5.550	-82	6.548
LOCAZIONI	1.322	739	736	1.265	831	655	-177	944
CANONE RAI	887	942	977	1.008	240	225	-14	741
ACCISE sui prodotti energetici	924	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	466	1.449
IMU	3.892	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	-117	5.081
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	251	247	-4	251
<b>Totale entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI)</b>	<b>93.042</b>	<b>92.207</b>	<b>95.414</b>	<b>89.479</b>	<b>91.875</b>	<b>90.778</b>	<b>-1.097</b>	<b>92.256</b>
<b>Totale entrate tributarie (al netto della TASI)</b>	<b>97.562</b>	<b>96.825</b>	<b>101.278</b>	<b>95.724</b>	<b>97.921</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>98.308</b>
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.478	2.376	2.602	2.800	2.780	N.D.	N.D.	2.727
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.077	7.906	8.688	8.830	8.412	N.D.	N.D.	8.643
<b>Totale entrate contributive</b>	<b>10.555</b>	<b>10.282</b>	<b>11.290</b>	<b>11.630</b>	<b>11.192</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>11.371</b>
<b>Totale entrate tributarie (al netto della TASI) e contributive</b>	<b>108.117</b>	<b>107.107</b>	<b>112.568</b>	<b>107.354</b>	<b>109.113</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>109.679</b>

\* Le stime relative al 2017 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.  
\*\* La media è calcolata per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati (senza considerare la TASI).

*Fonte: MEF (2019), Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*

<sup>24</sup> Ministero dell'economia e delle finanze (2019), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2018*.



## 2.3 Pratiche di evasione delle principali imposte

### 2.3.1 Imposte sul reddito

Le imposte sul reddito sono le più importanti sia per quanto riguarda il gettito sia per quanto riguarda il numero complessivo di contribuenti coinvolti. Le principali imposte sul reddito in Italia sono l'Irpef e l'Ires.

L'Irpef è l'imposta sui redditi delle persone fisiche<sup>25</sup>. È un'imposta a carattere personale<sup>26</sup> e progressivo<sup>27</sup> per scaglioni ed è un'imposta periodica dovuta per anni solari, a ciascuno dei quali corrisponde un'obbligazione tributaria tendenzialmente autonoma. I soggetti passivi dell'Irpef sono le persone fisiche residenti<sup>28</sup> nel territorio italiano per i redditi ovunque prodotti (secondo il principio di *World - Wide Taxation*) e le persone fisiche non residenti in Italia per i redditi prodotti però sul territorio italiano.

Oltre alle persone fisiche, però, sono incise da questo tributo anche le società di persone e gli altri enti assimilati i cui redditi sono imputati, in base al principio di trasparenza<sup>29</sup>, direttamente ai soci, indipendentemente dall'effettiva percezione, secondo la loro quota di partecipazione agli utili prodotti dalla società stessa<sup>30</sup>; tale disciplina può essere estesa anche alle società di capitali i cui soci, ricorrendone le condizioni, richiedano l'adozione della tassazione per trasparenza<sup>31</sup>.

L'Irpef deve essere versata dai soggetti che percepiscono un qualunque reddito

---

<sup>25</sup> Istituita con il D.P.R. 597/1973 e successivamente disciplinata dal Titolo I del D.P.R. 917/1986 (Testo Unico delle imposte sui redditi);

<sup>26</sup> Le imposte personali tengono conto della situazione familiare, economica e sociale del contribuente;

<sup>27</sup> Nelle imposte progressive l'ammontare dovuto cresce in maniera più che proporzionale rispetto all'ammontare dell'imponibile;

<sup>28</sup> Un soggetto è considerato residente nel territorio dello Stato qualora per la maggior parte del periodo d'imposta sia iscritto all'anagrafe comunale della popolazione residente oppure abbia il domicilio o la residenza nel territorio dello Stato italiano;

<sup>29</sup> Regime in base al quale la società non è soggetta ad imposta sul reddito, ma per il reddito prodotto saranno i soci ad essere effettivamente incisi dal tributo;

<sup>30</sup> Art. 5 Testo Unico Imposte sui Redditi;

<sup>31</sup> Artt. 115 – 116 Testo Unico Imposte sui Redditi.

appartenente ad una o più delle categorie seguenti: redditi fondiari, redditi dall'impiego di capitali, redditi da lavoro dipendente, redditi da lavoro autonomo, redditi di impresa o redditi diversi (categoria residuale che include voci non incluse nelle categorie precedenti). A seconda della categoria presa in esame, ci sono differenti metodologie per il calcolo dell'effettiva base imponibile sulla quale applicare l'aliquota d'imposta<sup>32</sup>.

Tra le categorie di redditi assoggettati ad Irpef, quelli con la maggior percentuale di evasione sono senz'altro i redditi da lavoro autonomo e i redditi d'impresa.

L'Ires, invece, è l'Imposta sul reddito delle società. È stata introdotta con il decreto di riforma della fiscalità di impresa (D.Lgs. 344/2003) ed entrata in vigore il 1° gennaio 2004 in sostituzione dell'IRPEG (Imposta sul reddito delle persone giuridiche)<sup>33</sup>. Negli anni l'aliquota è stata varie volte modificata, ed oggi è pari al 24%.

Sono soggetti passivi Ires:

- Le società per azioni, le società in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata che non abbiano optato per la trasparenza fiscale, le società cooperative, le società di mutua assicurazione, le società europee e le società cooperative europee residenti nel territorio statale;
- Gli enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, aventi ad oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali;
- Le società e gli enti di ogni tipo, con o senza personalità giuridica, non residenti nel territorio dello Stato, per i soli redditi prodotti in Italia.

I contribuenti titolari di redditi da lavoro autonomo o di redditi di impresa e le società sottoposte ad IRES hanno fondamentalmente due modi per mettere in atto l'evasione e, di conseguenza, versare un'imposta inferiore rispetto al dovuto:

1. Sottodichiarazione dei ricavi o del fatturato: questo metodo viene messo in atto occultando in tutto o in parte dei ricavi con la mancata emissione dei relativi documenti fiscali (scontrini, ricevute, fatture);

---

<sup>32</sup> Le basi imponibili di ogni categoria vengono sommate e al totale vengono poi applicati gli scaglioni d'imposta IRPEF;

<sup>33</sup> D. Lgs. 12 dicembre 2003, n. 344

1. Sovradichiarazione dei costi: specularmente rispetto al punto precedente, si possono dichiarare i ricavi totali, ma dei costi sostanzialmente o formalmente inesistenti, cioè che non sono mai stati sostenuti o che sono stati sostenuti ma non riguardano l'attività economica.

I due metodi di sottodichiarazione dei ricavi e di sovradichiarazione dei costi possono anche essere messi in atto contemporaneamente nel caso in cui l'individuo o la società occulti una parte di ricavi e, allo stesso tempo, inserisca a bilancio costi inesistenti al fine di ridurre l'utile conseguito.

La categoria dei redditi da lavoro dipendente, invece, ha dei metodi di evasione differenti, in quanto le imposte dovute dal lavoratore dipendente sul reddito percepito vengono trattenute direttamente alla fonte dal datore di lavoro, che agisce come sostituto d'imposta e versa al fisco le imposte dovute (nel caso invece dei redditi da lavoro autonomo e dei redditi d'impresa il reddito viene calcolato come differenza tra ricavi percepiti e costi sostenuti, aggiustandolo con ulteriori voci di bilancio non considerabili come costi o ricavi effettivi). In questo caso il reddito può essere evaso dal lavoratore soltanto nel caso in cui il datore di lavoro non comunichi questo reddito al Fisco.

Oltre che per i redditi da lavoro dipendente, questo metodo di evasione avviene anche per altre categorie di redditi, ad esempio quelli ottenuti dall'impiego di capitale, che subiscono l'imposizione alla fonte, cioè nel momento in cui vengono erogati, da parte del sostituto d'imposta (banche, assicurazioni, società finanziarie)<sup>34</sup>.

Di conseguenza, c'è una grandissima distinzione tra i redditi sottoposti a tassazione alla fonte - in Italia i redditi da lavoro dipendente e alcuni redditi da capitale -, che sono molto difficilmente evasi, e i redditi invece sottoposti ad autodichiarazione - in Italia i redditi di impresa e i redditi da lavoro autonomo -, che sono potenzialmente più semplici da evadere perché senza l'intermediazione di sostituti d'imposta.

In realtà, nonostante i redditi da lavoro autonomo e quelli di impresa siano statisticamente quelli con la percentuale di evasione maggiore, nella categoria dei redditi da lavoro dipendente c'è da considerare una componente che molto spesso sfugge

---

<sup>34</sup> Santoro A. (2010), *L'evasione fiscale*, Bologna, Il Mulino.

totalmente al Fisco: il lavoro nero. Ciò avviene quando il datore di lavoro non dichiara totalmente l'esistenza del rapporto di lavoro oppure dichiara un rapporto di lavoro differente da quello effettivamente praticato con il dipendente (ad esempio assumendo il dipendente con un contratto part – time ma facendo sì che questo presti la sua attività lavorativa full – time e versando la differenza tra il cumulo di ore dettato dal contratto e il cumulo di ore effettivamente lavorato a nero). La motivazione per cui un datore di lavoro spesso si trova nella situazione di ricorrere al lavoro nero è la possibilità di non pagare i contributi previdenziali ed assistenziali a suo carico nei confronti del lavoratore e di evitare il pagamento dell'Irap, che dipende, oltre che dall'utile dell'attività economica, anche dal costo del lavoro.

### 2.3.2 Iva: imposta sul valore aggiunto

L'Iva, Imposta sul valore aggiunto<sup>35</sup> (che ha sostituito l'IGE, Imposta generale sulle entrate) è stata introdotta nell'ordinamento fiscale italiano con il D.P.R. n. 633/1972<sup>36</sup> ed è entrata in vigore il 1° gennaio 1973, al fine di adeguare il sistema tributario italiano a quello degli altri Stati membri della Comunità Europea. È un'imposta indiretta<sup>37</sup> che colpisce lo scambio di beni e di servizi e la cessione di attività patrimoniali effettuate nel territorio dello Stato nell'esercizio di arti e professioni e le importazioni da chiunque effettuate. I presupposti necessari per l'applicazione di questa imposta sono dunque:

- Presupposto oggettivo → deve trattarsi di cessioni di beni o prestazioni di servizi oppure di importazioni;
- Presupposto soggettivo → le operazioni devono essere effettuate da imprese, artisti o professionisti nell'ambito di un'attività economica;
- Presupposto territoriale → le operazioni devono essere effettuate nel territorio italiano.

---

<sup>35</sup> L'imponibile è dato dall'incremento di valore che si verifica nello scambio (differenza fra il valore delle vendite e il valore dei beni acquistati);

<sup>36</sup> D. P. R. 26 ottobre 1972, n. 633;

<sup>37</sup> Le imposte indirette non colpiscono direttamente il reddito o il patrimonio del contribuente, ma i consumi, gli scambi ed i trasferimenti.

A seconda della tipologia di beni o servizi scambiati, le aliquote IVA<sup>38</sup> applicate sono:

- L'aliquota del 4% → applicata ai generi di prima necessità (latte, burro, ortaggi, farine, paste), alle prestazioni socio – sanitarie, alle costruzioni rurali, all'acquisto della prima casa;
- L'aliquota del 10% → applicata ad esempio al settore turistico e della ristorazione, all'energia elettrica, ai trasporti;
- L'aliquota del 22% → applicata a tutti i beni e servizi non compresi nelle aliquote ridotte.

Nei paesi dell'Unione Europea tutti coloro che producono e vendono poi un determinato bene o prestano un determinato servizio hanno l'obbligo di applicare l'IVA sul prezzo a loro pagato dal cliente e versare poi l'imposta allo Stato (la cosiddetta IVA a debito). D'altro canto, però, gli stessi hanno il diritto di vedersi rimborsata dall'Erario l'IVA versata ai propri fornitori a seguito degli acquisti effettuati (la cosiddetta IVA a credito). Questo meccanismo consente all'IVA di essere un'imposta neutrale per gli operatori economici, tenuti a versare allo Stato solamente la differenza tra imposta a debito ed imposta a credito nel caso in cui la prima sia maggiore della seconda; nel caso in cui la seconda sia maggiore della prima, invece, la differenza potrà essere chiesta a rimborso oppure scorporata dall'IVA a debito futura. Essendo, come detto, un'imposta neutrale per gli operatori economici, quest'ultima graverà sui consumatori finali, i veri incisi dal tributo, in quanto questi ultimi non hanno la possibilità di detrarre l'IVA sugli acquisti.

Se volgiamo invece il nostro sguardo allo scambio di beni e servizi tra Stati diversi il regime applicato è un "regime transitorio", che prevede il principio di destinazione, in base al quale le merci esportate da un Paese ad un altro sono esenti da imposte e vengono tassate in capo a colui che ha la sede nel Paese di destinazione della merce o del servizio. L'Iva viene pagata, dunque, di fatto dall'importatore.

Paradossalmente, nonostante in realtà l'IVA sia il tributo maggiormente evaso nel nostro

---

<sup>38</sup> Ci sono poi operazioni sulle quali, per svariati motivi, non avviene l'applicazione di alcuna aliquota IVA (operazioni non imponibili, operazioni esenti o operazioni escluse dall'ambito di applicazione del tributo).

Paese, le imposte indirette sarebbero proprio la categoria di imposte che potrebbero aiutare la riduzione del rischio di evasione, in quanto sono prelevate su un grandissimo numero di atti con aliquote già prefissate ed assicurano quindi un gettito notevole.

In linea generale, l'evasione IVA viene sviluppata attraverso la mancata dichiarazione delle operazioni imponibili, quelle cioè che generano un debito d'imposta nei confronti dello Stato. In molti dei casi questa omissione di dichiarazione risulta conveniente non solo per chi effettua la cessione del bene o la prestazione del servizio, ma anche per chi riceve il bene o la prestazione del servizio, creandosi così una complicità tra i soggetti coinvolti.

Molte volte è proprio il consumatore finale, il quale è realmente inciso dall'IVA non potendola detrarre sugli acquisti, a chiedere al professionista o all'imprenditore di non emettere la fattura, la ricevuta o lo scontrino in modo da poter pagare solo l'imponibile, a meno che il bene o il servizio in questione non sia oggetto poi di possibile detrazione o deduzione successiva in dichiarazione dei redditi.

Uno dei metodi più famosi che si sono utilizzati negli anni per l'evasione dell'IVA sono le cosiddette "frodi carosello": queste sfruttano il principio di destinazione relativo agli scambi che avvengono tra operatori economici situati in Stati diversi e il tempo che intercorre tra l'operazione di importazione ed il pagamento dell'IVA.

Una versione semplificata dello schema attuativo della frode carosello è stata proposta da Luigi Mazzillo, esperto in materia tributaria e membro della Corte dei Conti: una società A (definita società intermedia) effettua una fornitura di merci ad una società B (denominata anche società fittizia) residente in un altro Stato membro. La società B acquista le merci senza pagare l'IVA e poi effettua una fornitura nazionale, quindi con pagamento dell'IVA, della stessa merce ad una terza società C (denominata anche broker). La società B incassa l'IVA ma non la versa all'erario e scompare. Questo meccanismo risulta conveniente perché, non avendo pagato l'IVA sugli acquisti, non ha nulla da chiedere a rimborso a titolo di IVA a credito. La società C, invece, chiede il rimborso dell'IVA pagata alla società B. Nel passaggio da B a C possono essere presenti svariate società intermedie, note come società cuscinetto o società filtro, che potrebbero, per assurdo, anche essere all'oscuro della frode messa in atto dalle aziende

con cui stanno scambiando le merci. Con la messa in piedi della “frode carosello” l’Erario del Paese importatore perde, quindi, l’IVA che la società C ottiene a rimborso e che non è mai stata versata da B. Alla frode viene poi dato l’appellativo di “carosello” nel momento in cui la società C si trova a rivendere la stessa merce comunitaria ad A, in regime di esenzione d’imposta (in quanto vige il regime transitorio che prevede il principio di destinazione per il versamento dell’IVA) e non andando ad accumulare quindi IVA a debito da versare all’Erario<sup>39</sup>.

La frode carosello è un fenomeno di natura comunitaria a cui si è cercato di porre rimedio attraverso vari strumenti legislativi, il migliore dei quali è stato l’inserimento del meccanismo del “reverse charge”, cioè il meccanismo dell’inversione contabile, mediante il quale, come detto in precedenza, è obbligato al versamento dell’imposta sul valore aggiunto il destinatario della cessione del bene o della prestazione del servizio (nel Paese di destinazione della merce), in luogo del cedente o prestatore.

---

<sup>39</sup> Santoro A. (2010), *L’evasione fiscale*, Bologna, Il Mulino

# CAPITOLO 3: Misure di contrasto all'evasione

## 3.1 Controlli dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza

Tutti i Paesi hanno negli anni messo in moto una lunga serie di controlli, grazie all'intervento di diversi enti preposti a ciò, ed una lunga serie di più o meno apprezzate soluzioni per abbassare il rischio di evasione del Paese.

L'evasione provoca gravi effetti negativi non solo sull'equilibrio finanziario e sull'equità di distribuzione del reddito, ma anche sull'efficiente allocazione delle risorse e sul livello di etica pubblica e di coesione sociale.

Dato l'alto tasso di evasione fiscale presente in Italia, sono necessari una serie di organi che si occupino, come detto in precedenza, del controllo e della punizione dei comportamenti contrari all'ordinamento tributario. Tra questi organi, il ruolo dominante spetta senz'altro all'Agenzia delle Entrate, coadiuvata però dalla Guardia di Finanza.

L'Agenzia delle Entrate<sup>40</sup> è investita di un duplice compito:

1. Contrastare le pratiche fiscalmente scorrette;
2. Dissuadere i contribuenti dall'utilizzo di queste pratiche scorrette, cercando di portare i contribuenti ad una sempre maggiore *tax compliance*.

Per mettere in atto questi compiti l'Agenzia delle Entrate ha a disposizione vari strumenti, tra i quali i più efficaci in termini di contrasto e prevenzione possono essere riassunti nei seguenti punti:

1. Controlli automatizzati<sup>41</sup> → questo tipo di controlli è stato disciplinato dall'articolo 36 - bis del D.P.R. 600/1973 e viene applicato a qualsiasi dichiarazione trasmessa all'Agenzia dai contribuenti con un margine d'errore approssimabile allo zero.  
Sono controlli non innescati da una specifica attività di accertamento promossa nei confronti del contribuente, ma controlli di rito che prevedono l'incrocio dei

---

<sup>40</sup> L'Agenzia delle Entrate è un ente pubblico organizzato in vari uffici territoriali distribuiti in tutto il Paese e sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze che si occupa degli accertamenti e dei controlli fiscali e della gestione dei tributi;

<sup>41</sup> D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 – Art. 36/bis



dati dichiarati dall'individuo stesso con i dati in possesso dell'Anagrafe Tributaria (ad esempio possono venire incrociati i dati relativi all'IRPEF a debito presente in dichiarazione con i dati dei modelli F24 al fine di verificarne il corretto e tempestivo versamento oppure possono venire incrociati i dati relativi alle ritenute subite indicate nella dichiarazione con i dati dei modelli 770 presentati dai sostituti d'imposta).

Attraverso questi controlli vengono filtrate tutte le dichiarazioni presentate al fine di riscontrare la corretta conformità numerica dei dati dichiarati, senza però indagare sulla veridicità dei dati stessi;

2. Controlli formali<sup>42</sup> → questo tipo di controlli è disciplinato, invece, dall'articolo 36 - ter del D.P.R. 600/1973 e non viene posto in essere per qualsiasi dichiarazione presentata, ma solo in particolari dichiarazioni individuate sulla base di criteri prestabiliti dal Ministero, al fine di poter riscontrare la veridicità dei dati in esse riportati (ad esempio nel caso in cui il contribuente abbia indicato in dichiarazione i dati per fruire della detrazione IRPEF sulle ristrutturazioni edilizie oppure nel caso in cui il contribuente abbia indicato in dichiarazione dei redditi spese sanitarie per le quali ha fruito della detrazione IRPEF del 19%). Per poterne riscontrare la veridicità l'Agenzia delle Entrate può invitare il contribuente a presentare la documentazione attestante il sostenimento di dette spese.

Solitamente in questo secondo tipo di controlli vengono selezionati nello specifico contribuenti che presentano rischi di indebite detrazioni d'imposta oppure indebiti oneri detraibili o deducibili;

3. Controlli sostanziali → mentre nei controlli automatizzati e formali il Presidente della Repubblica ha stabilito un iter ben preciso da seguire nel momento in cui questi vengono messi in atto, dettato dagli articoli 36-bis e 36-ter del D.P.R. 600/1973, per quanto riguarda quest'ultima tipologia di controlli il legislatore ha dato una maggior libertà di indagine all'Agenzia delle Entrate, tant'è che questi controlli possono essere definiti come un tipo di controllo particolarmente forte ed incisivo.

---

<sup>42</sup> D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 – Art. 36/ter

Questo tipo di controlli sono messi in atto nei confronti di contribuenti selezionati sulla base di specifici criteri: soggetti particolarmente a rischio di controlli sostanziali potrebbero essere le imprese che cessano la loro attività entro un anno dall'avvio oppure imprese che dichiarano, ai fini delle imposte sui redditi, perdite per almeno due esercizi successivi;

4. Verifiche e controlli mirati → queste due tipologie di attività istruttorie vengono svolte direttamente presso la sede delle imprese e dei professionisti, quindi a prescindere dai dati indicati nelle dichiarazioni presentate, al fine di reperire documenti rilevanti per accertare eventuali maggiori imponibili o maggiori imposte tenute nascoste;
5. Indagini finanziarie → queste attività sono attività di verifica da parte dell'Agenzia delle Entrate che hanno lo scopo di acquisire dati, notizie e documenti che risultino da rapporti, non solo continuativi ma anche occasionali, intrattenuti dal contribuente con una Banca, con Poste italiane S.p.a. o con un qualche altro intermediario finanziario, per poi procedere ad un accertamento tributario basato su dati finanziari ricavati dall'indagine.

In sostanza, si tratta di casi in cui è presente una qualche movimentazione finanziaria che non trova riscontro nelle scritture contabili e fa scattare la presunzione che questo versamento o questo prelievo non si possa ricollegare ad un ricavo o ad un costo riguardante l'attività economica esercitata;

6. Accertamenti → tramite questa attività, l'Agenzia emette atti impositivi tramite i quali, sulla base di elementi raccolti in sede di verifica, viene accertato il maggior imponibile e di conseguenza le maggiori imposte dovute. Ciò rappresenta, quindi, la diretta conseguenza dei risultati dei controlli (automatizzati, formali, sostanziali), delle indagini finanziarie o delle verifiche e dei controlli mirati, nel caso in cui da questi controlli, verifiche o indagini siano venute alla luce attività occultate o passività inesistenti.

I dati relativi agli accertamenti sono poi annualmente oggetto di pubblicazione da parte dell'Agenzia delle Entrate;

7. Questionari → quest'ultimo strumento utilizzato dall'Amministrazione Finanziaria si concretizza in un invito con il quale viene richiesto al contribuente di fornire determinate informazioni o documenti necessari ad accertare la sua situazione fiscale in relazione al periodo di imposta in corso.

I questionari hanno come scopo quello di aumentare il “dialogo” fra le autorità fiscali ed il contribuente stesso, con il fine di evitare qualsiasi tipo di contenzioso tributario.

La Guardia di Finanza<sup>43</sup>, invece, ha compiti di prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie, di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico – economico, di concorrenza al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e di difesa politico – militare delle frontiere.

Questo ente può agire su richiesta degli Uffici finanziari, ma ha anche la possibilità di agire per propria iniziativa, e pubblica annualmente i dati relativi ai risultati delle verifiche fiscali e dei controlli effettuati.

Sia i dati pubblicati dall'Agenzia delle Entrate, sia quelli pubblicati dalla Guardia di Finanza vengono valutati sulla base di due differenti effetti:

1. Effetto diretto → cioè la somma evasa che effettivamente hanno portato a recuperare o evitare;
2. Effetto indiretto → riguarda la capacità di dissuadere gli evasori potenziali. Infatti, i contribuenti controllati, o altri che vengono informati sugli esiti del controllo, potrebbero essere indotti ad evadere di meno oppure a non evadere affatto in futuro.

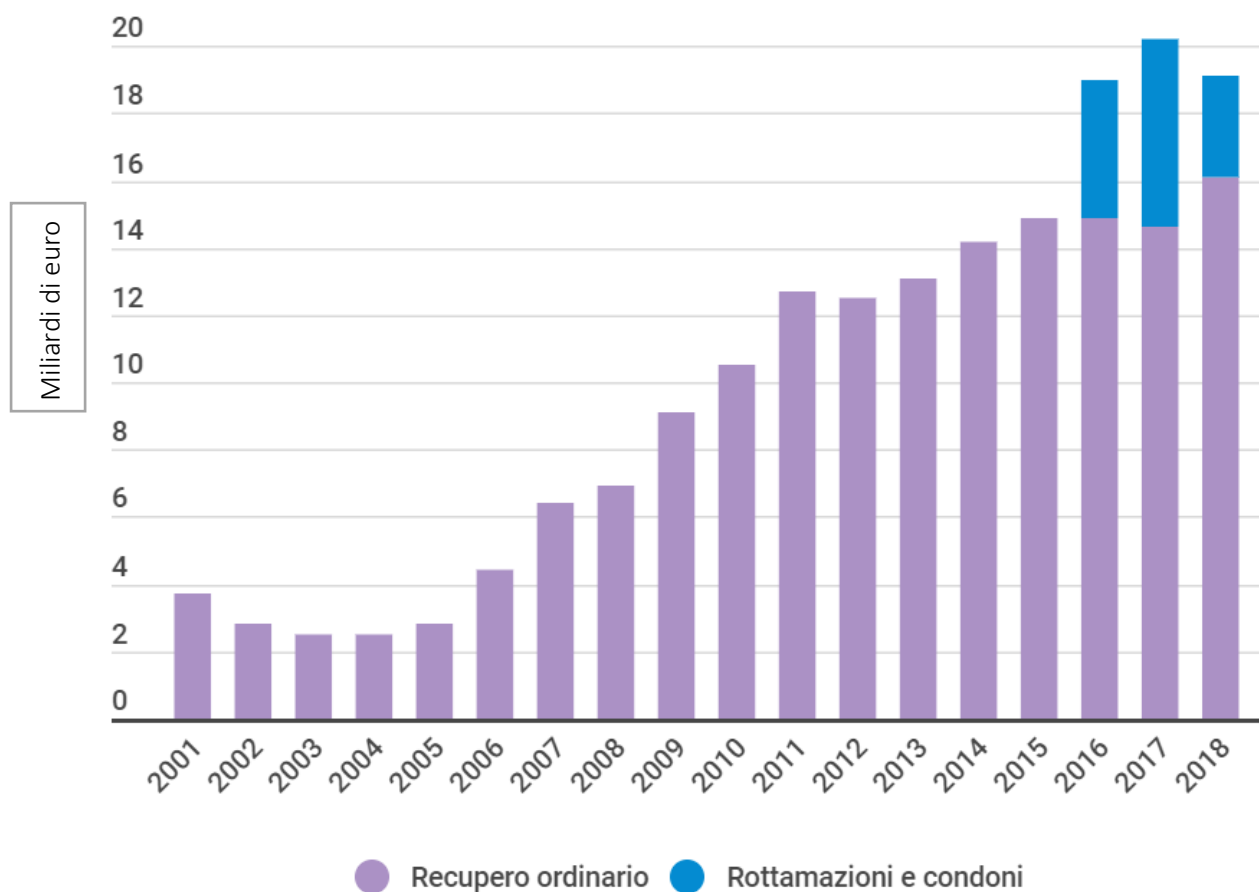
Nella Figura 3.1 sono indicate le quantità di denaro, in miliardi di euro, incassate dallo Stato nei vari anni grazie alla lotta all'evasione fiscale dovuta ai controlli, alle ispezioni ed agli accertamenti dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza a cui ha fatto seguito l'invio ai contribuenti delle cartelle di pagamento.

---

<sup>43</sup> La Guardia di Finanza è uno speciale corpo di polizia che dipende direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e che coadiuva l'Agenzia delle Entrate nello svolgimento delle proprie attività, organizzato secondo un assetto militare e facente parte delle Forze Armate dello Stato.

Per quanto concerne, invece, la parte in blu dell'istogramma, questa indica, sempre in miliardi di euro, la quota incassata dallo Stato a seguito della messa in atto dei condoni fiscali.

Figura 3.1: Incassi a fronte della lotta all'evasione fiscale



Fonte: Fisco e tasse, 2019

In particolare, per quanto riguarda le attività dell'Agenzia delle Entrate, quest'ultima nel corso del 2018 ha riscosso dalle attività di controllo, di accertamento e di verifica una somma pari a 16,5 miliardi di euro, con un incremento dell'11 per cento rispetto all'anno precedente (14,5 miliardi).

Di questi 16,5 miliardi, 11,25 miliardi derivano dai versamenti diretti effettuati dal contribuente a seguito di atti emessi dall'Agenzia per maggiori imposte accertate, con un aumento del 10 per cento rispetto al 2017; circa 1,8 miliardi, invece, sono il frutto dell'attività di promozione della *tax compliance*, con un balzo in avanti del 38 per cento

rispetto all'anno precedente e addirittura del 260 per cento rispetto al 2016; circa 3,1 miliardi è stato, invece, il recupero riguardante i ruoli ordinari di competenza dell'Agenzia delle Entrate, in aumento del 4 per cento rispetto all'anno 2017.

D'altra parte, però, ci sono state voci che nel corso del 2018 hanno fatto registrare incassi minori rispetto all'esercizio precedente: tra questi, i recuperi dalla definizione delle controversie tributarie che sono stati pari a 100 milioni di euro (-87 per cento rispetto al 2017) ed i recuperi dalla rottamazione di cartelle riferite all'Agenzia delle Entrate che sono stati pari a 2,59 miliardi (-41 per cento rispetto all'anno precedente)<sup>44</sup>.

Sempre nel corso del 2018, come risultato delle ispezioni e dei controlli esercitati dalla Guardia di Finanza, sono stati denunciati oltre 13.957 soggetti per 12.213 reati fiscali e sono state eseguite misure cautelari personali<sup>45</sup> nei confronti di 400 soggetti.

In occasione della celebrazione dell'anniversario della fondazione della Guardia di Finanza, a giugno del 2018, sono stati resi pubblici, tramite un'audizione tenuta dal Comandante della Guardia di Finanza, il generale Toschi, i risultati conseguiti da questo Ente nella lotta all'evasione fiscale nell'arco dei precedenti diciotto mesi (comprensivi dell'intero 2017 e dei primi cinque mesi dell'anno 2018)<sup>46</sup>: con riferimento all'evasione fiscale internazionale (riguardante soprattutto le frodi carosello, la lotta alle indebite compensazioni e i traffici illeciti di prodotti petroliferi) il Corpo ha rilevato che nel 2017 e nei primi cinque mesi del 2018 sono stati eseguiti 128.497 interventi ispettivi e sono stati riscontrati 15.976 reati fiscali (tra i quali i reati maggiormente messi in atto sono stati l'emissione e l'utilizzo di fatture false, le dichiarazioni fraudolente e l'occultamento delle scritture contabili).

---

<sup>44</sup> Agenzia delle Entrate, Comunicato stampa del 18 marzo 2019, *"I risultati raggiunti e i servizi offerti nel 2018"*;

<sup>45</sup> Consistono in limitazioni della libertà personale, sono disposte da un giudice nelle indagini o durante il processo;

<sup>46</sup> Audizione del Comandante della Guardia di Finanza, generale Toschi, 11 giugno 2018, *"Bilancio dei risultati conseguiti negli ultimi 18 mesi"*

Dei circa 128.000 controlli effettuati, i più redditizi hanno riguardato:

- Con riferimento alle frodi carosello e alle indebite compensazioni di debiti tributari e previdenziali con crediti IVA fittizi, il report ha segnalato che sono stati 3.003 i casi di società "cartiere" o "fantasma" utilizzate per frodi carosello o indebite compensazioni smascherate nel corso dell'anno 2017 e dei primi cinque mesi del 2018;
- Per quanto riguarda l'ambito petrolifero e dei carburanti, ci sono stati complessivamente 5.247 interventi nel settore delle accise, che hanno portato al sequestro di oltre 6.200 tonnellate di carburante oggetto di frode;
- Per quanto concerne i due settori relativi ai giochi ed alle scommesse illegali, sono stati eseguiti 9.777 controlli. In questo complesso di controlli, sono state 2.693 le violazioni rilevate;
- Nel settore del contrasto del contrabbando e delle frodi doganali sono stati effettuati 6.912 interventi che hanno portato al sequestro di circa 335 tonnellate di tabacchi lavorati esteri e di 718 mezzi aerei, navali e terrestri.

Un altro importante ente che si occupa, per conto dell'Agenzia delle Entrate, della riscossione di somme evase, a seguito degli accertamenti effettuati e dei ruoli emessi dall'Agenzia stessa, è l'Agenzia della Riscossione<sup>47</sup>.

Quest'ultimo, nel corso del 2018, ha riportato complessivamente nelle casse dello Stato 10 miliardi di euro. Di questi, 6,1 miliardi sono ruoli ordinari emessi per conto dell'Agenzia delle Entrate e di altri enti e 3,91 miliardi derivano, complessivamente, dalla prima e dalla seconda rottamazione delle cartelle.

Di tutte queste somme riscosse dagli enti citati in precedenza, il 55 per cento deriva da contribuenti con debiti superiori a 100mila euro, il 21 per cento arriva da cittadini con debiti compresi tra 10 e 50mila euro, mentre solo l'1,8 per cento degli importi riscossi arriva da cittadini con debiti fino a 1.000 euro.

---

<sup>47</sup> Ente che ha sostituito, a partire dal 1° luglio 2017, Equitalia. È un ente pubblico economico posto sotto la vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze che si occupa della riscossione delle somme accertate, anche con modalità di riscossione coattive.

I dati precedentemente esposti, e riguardanti gli enti in assoluto di maggiore importanza a livello nazionale nella lotta all'evasione fiscale (Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza e Agenzia della Riscossione), hanno dimostrato come, nel corso dei recenti anni 2017 e 2018, si siano raggiunti obiettivi di forte rilievo nella lotta contro questo fenomeno, con un grande aumento delle posizioni debitorie accertate, con la scoperta di frodi nei più svariati campi dell'economia (ma soprattutto in ambito internazionale, campo che più di tutti riesce a sfuggire a misurazioni, controlli e statistiche), e con forti incassi legati al recupero di crediti relativi ad annualità precedenti.

## **3.2 Strumenti utilizzati per favorire la diminuzione dell'evasione di imprese e privati**

### **3.2.1 Studi di settore<sup>48</sup> e parametri<sup>49</sup>**

Gli studi di settore sono stati introdotti con il D.L. 331/1993 convertito con modificazioni dalla Legge 427/1993 ed erano degli strumenti utilizzati fino al 2018 (periodo d'imposta 2017) elaborati mediante analisi economiche e tecniche statistiche - matematiche che consentivano di stimare i ricavi o i compensi che si potevano attribuire al contribuente a seconda del settore economico di appartenenza, ai processi produttivi utilizzati, all'organizzazione, ai prodotti e servizi oggetto dell'attività, alla localizzazione geografica e agli altri elementi significativi (ad esempio area di vendita, andamento della domanda, livello dei prezzi, concorrenza, ecc.) al fine di valutare la reale capacità di produrre reddito dell'impresa o del professionista<sup>50</sup>.

Gli studi di settore erano applicati dal contribuente in fase di compilazione della dichiarazione dei redditi e permettevano di verificare:

- La congruità → il contribuente era congruo se i suoi ricavi o i suoi compensi dichiarati risultavano uguali o superiori a quelli stimati dallo studio, tenuto conto

---

<sup>48</sup> L. 29 ottobre 1993, n. 427;

<sup>49</sup> L. 28 dicembre 1995, n. 549;

<sup>50</sup> <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/archivio/archivioschedeadempimento/schede-adempimento-2018/dichiarazioni/studisetto/schedaistudisett>

delle caratteristiche dell'attività svolta illustrate al paragrafo precedente. Nel caso in cui lo studio di settore risultasse non congruo, c'era la possibilità per il contribuente di procedere all'adeguamento<sup>51</sup>, cioè all'indicazione dei maggiori ricavi derivanti dall'applicazione degli studi di settore in sede di dichiarazione dei redditi, versando il relativo aumento di imposte dovute (sia imposte dirette che imposte indirette);

- La coerenza → questa misura il comportamento del contribuente rispetto a indicatori economici predeterminati dallo studio di settore. La non coerenza, diversamente dalla mancata congruità, non necessitava della procedura di adeguamento, ritenendosi la mancata coincidenza degli indicatori economici di settore con gli indicatori dell'azienda presa in considerazione di minor rilievo fiscale rispetto alla non congruità.

I parametri, invece, erano degli strumenti presuntivi che misuravano i ricavi, i compensi ed il volume d'affari dei contribuenti che esercitavano attività di impresa oppure arti e professioni per i quali non erano stati approvati gli studi di settore o per i quali gli studi, pur approvati, non erano applicabili. I contribuenti che risultavano avere ricavi, compensi o corrispettivi inferiori rispetto a quello che risultava dall'applicazione dei parametri potevano essere assoggettati ad accertamento, a meno che non decidessero di adeguare spontaneamente i ricavi e/o i compensi dichiarati rispetto agli esiti dei parametri<sup>52</sup>.

L'idea che stava alla base degli studi di settore e dei parametri era la possibilità di riuscire ad individuare i contribuenti che più erano affetti dalla propensione all'evasione, confrontandone i redditi dichiarati con quelli medi dichiarati dai contribuenti simili ed economicamente coerenti per quanto riguarda il settore dell'attività.

Infatti, l'azione di controllo delle Agenzie Fiscali si concentrava proprio su quei contribuenti che risultavano specialmente non congrui agli studi oppure ai parametri,

---

<sup>51</sup> L'adeguamento non era obbligatorio, ma nel caso in cui il contribuente optasse per il non adeguamento era più probabile subire in futuro un controllo fiscale;

<sup>52</sup> <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/archivio/archivioschedeadempimento/schede-adeempimento-2018/dichiarazioni/parametri-2018/scheda-info-parametri-2018>



anche se in realtà la non congruità dello studio di settore o del parametro non costituiva una prova dell'evasione del contribuente senza alcuna prova di supporto, ed era diritto del contribuente stesso evitare l'adeguamento e dimostrare che la mancata congruità dipendesse da fattori differenti rispetto all'evasione.

### 3.2.2 ISA: indici sintetici di affidabilità fiscale<sup>53</sup>

Gli ISA, introdotti dall'art. 9-bis del D.L. 50/2017, sono entrati in vigore andando ad eliminare dalla normativa nazionale i parametri e gli studi di settore, presentandosi come maggiormente efficaci rispetto a questi ultimi ed andando, quindi, a massimizzare l'attendibilità delle stime, semplificandone il procedimento di attuazione. L'entrata in vigore di questi si colloca all'interno di una complessa ed articolata riforma fiscale diretta ad assicurare un migliore relazione tra il Fisco ed i contribuenti, andando ad incentivare la *tax compliance*.

Per l'attribuzione del punteggio ISA, il contribuente deve comunicare all'Agenzia delle Entrate, attraverso gli appositi modelli, i propri dati economici, contabili e strutturali rilevanti.

L'affidabilità fiscale viene misurata tramite indicatori, dalla cui media ne deriva un punteggio su una scala di valori compresi tra uno e dieci. Il valore numerico rappresenta il posizionamento del contribuente: più alto sarà il valore dell'indice e maggiore sarà l'affidabilità fiscale.

L'indice sintetico viene calcolato da zero in ogni periodo d'imposta, in modo che sia possibile descrivere l'andamento dell'affidabilità in diversi anni e in modo che il contribuente, nel caso in cui presenti un grado di affidabilità eccessivamente basso, abbia la possibilità di modificare i propri comportamenti al fine di migliorare il proprio profilo contabile e reddituale per le annualità successive.

Gli ISA hanno lo scopo di premiare i contribuenti più affidabili in quanto a determinati

---

<sup>53</sup> Riferimenti normativi: Guida Agenzia delle Entrate, Sezione Pubblicazioni online dell'Ufficio Comunicazioni e Stampa, "Gli indici sintetici di affidabilità fiscale: i vantaggi per imprese e professionisti" – in collaborazione con l'Ufficio Gestione indicatori sintetici di affidabilità della Divisione Contribuenti, giugno 2019; D.L. 24 aprile 2017, n. 50

livelli di affidabilità fiscale vengono riconosciuti specifici vantaggi, quali: periodi di accertamento più brevi, esclusione da accertamenti sintetici e presuntivi, procedure più rapide per ottenere i rimborsi IVA o disapplicazione della disciplina riguardante le società non operative.

Con l'introduzione degli ISA si è passati quindi da una logica repressiva, che caratterizzava i parametri e gli studi di settore, ad una logica premiale, che si trova in perfetta sintonia con l'idea di favorire un miglioramento del rapporto tra Fisco e contribuente inducendolo spontaneamente ad evadere in misura minore, grazie al regime premiale che gli viene riservato a mano a mano che cresce l'affidabilità fiscale e riuscendo ad effettuare, di conseguenza, una prevenzione *ex ante* anziché una repressione *ex post*.

### 3.2.3 Redditometro<sup>54</sup>

Il redditometro è uno strumento, introdotto originariamente con il D.P.R. 600/1973, con il quale il Fisco determina il reddito presunto del contribuente, basandosi sulle spese effettuate nell'anno di imposta: il reddito del contribuente dovrà essere compatibile con le spese da questo sostenute.

In altre parole, il redditometro è considerato uno strumento di accertamento di tipo sintetico<sup>55</sup> che si basa sulla capacità di spesa di un individuo: si parte dall'elemento certo, cioè la spesa effettuata, per arrivare all'elemento da determinare, cioè il reddito accertato.

L'ufficio impositore deve prendere in considerazione tutto ciò che il contribuente e il suo nucleo familiare hanno speso nel periodo d'imposta (per consumi e per investimenti) oltre alla quota di risparmio del nucleo stesso. Le spese considerate sono le più variabili, da spese per alimenti, abbigliamento o abitazione (mutuo, affitto, acquisto di mobili), a spese mediche, istruzione e tempo libero.

Se la somma di tutte queste spese e della quota risparmio è superiore al reddito netto

---

<sup>54</sup> Riferimenti normativi: D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600; D. M. 24 dicembre 2012; L. 30 luglio 2010, n. 122;

<sup>55</sup> L'accertamento sintetico si ha quando l'Amministrazione Finanziaria mira a riscontrare irregolarità nella dichiarazione del contribuente sulla base di una supposizione

dichiarato, si presume che la differenza sia reddito imponibile non dichiarato.

L'accertamento da parte del Fisco scatta soltanto nel caso in cui la differenza fra il reddito dichiarato e quello presunto basato sulle spese sostenute sia superiore al 20%.

C'è sempre però la possibilità, da parte del contribuente, di dimostrare, in sede di contraddittorio con l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate, l'inesistenza o la diversa qualificazione degli elementi considerati.

Il redditometro, però, non è mai stato molto utilizzato. Questo si desume dal fatto che al massimo sono stati effettuati circa 5000 accertamenti in un anno.

### 3.2.4 Spesometro

La normativa dello Spesometro<sup>56</sup>, nel corso degli anni, ha subito diverse modificazioni, in particolare:

1. L'adempimento è entrato in vigore per la prima volta nel 2010, con il D.L. 78/2010<sup>57</sup>. I soggetti IVA erano obbligati alla comunicazione di tutte le operazioni rilevanti ai fini IVA nel caso in cui venissero superate due soglie:
  - 3600 euro, se le cessioni di beni o le prestazioni di servizi erano documentate da scontrino o ricevuta fiscale;
  - 3000 euro, se invece il soggetto era sottoposto all'obbligo di fatturazione delle operazioni attive;
2. L'articolo 2, comma 6 del Decreto Legge 16/2012<sup>58</sup> ha modificato la normativa prevedendo che, a partire dal 2012, con lo Spesometro venissero comunicate:
  - Tutte le operazioni nel caso in cui il soggetto IVA fosse obbligato ad emettere la fattura;
  - Le operazioni attive documentate da scontrino o ricevuta fiscale, nel caso di superamento della stessa soglia presente in precedenza, vale a dire 3600 euro;

---

<sup>56</sup> Per spesometro si intende, in generale, l'obbligo di invio telematico dei dati relativi alle fatture emesse e ricevute da un soggetto;

<sup>57</sup> D. L. 31 maggio 2010, n. 78, art. 21;

<sup>58</sup> D. L. 2 marzo 2012, n. 16

3. Successivamente importanti modifiche sono state apportate con il Decreto Legge 193/2016<sup>59</sup>, collegato alla Legge di Bilancio 2017, e convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 225 del 1° Dicembre 2016<sup>60</sup>. Con questa legge si è proceduto all'abolizione del vecchio Spesometro così come descritto ai punti precedenti e all'introduzione del nuovo Spesometro, la cosiddetta Comunicazione Dati Fatture emesse e ricevute, con obbligo di invio semestrale.

Per quanto concerne questa comunicazione, erano obbligati all'invio i soggetti passivi IVA, i quali erano tenuti a comunicare, in via telematica, tutte le operazioni documentate da fattura, bolletta doganale o nota di variazione IVA, mentre non erano oggetto di comunicazione le ricevute fiscali e gli scontrini fiscali. Inoltre, era necessario comunicare anche la rettifica o l'annullamento dei dati precedentemente trasmessi.

La comunicazione dati fatture emesse e ricevute è stata soppressa a partire dall'anno 2019, con l'introduzione dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica, in quanto i dati in essa contenuti risultano essere già in possesso dell'Amministrazione Finanziaria tramite l'invio della fattura elettronica al Sistema di Interscambio.

### **3.2.5 Comunicazione liquidazioni periodiche IVA <sup>61</sup>**

La comunicazione delle liquidazioni periodiche IVA, istituita con l'art. 21-bis del D.L. 78/2010, prevede che dall'anno d'imposta 2017 i soggetti passivi IVA debbano trasmettere in via telematica, entro l'ultimo giorno del 2° mese successivo ad ogni trimestre, una comunicazione sintetica dei dati contabili riepilogativi delle operazioni di liquidazione IVA effettuate (esposizione del totale delle operazioni attive, del totale delle operazioni passive, dell'IVA dovuta e dell'IVA detratta, con conseguente debito o credito nei confronti dell'Erario).

La comunicazione deve essere effettuata in via telematica, direttamente oppure tramite

---

<sup>59</sup> D. L. 22 ottobre 2016, n. 193;

<sup>60</sup> L. 1 dicembre 2016, n. 225;

<sup>61</sup> D. L. 31 maggio 2010, n. 78, art. 21 bis

intermediari abilitati, ed i dati sono quelli riferibili alle liquidazioni IVA mensili oppure trimestrali, a seconda della periodicità con cui vengono effettuate dal contribuente.

Ci sono alcuni casi di esclusione dalla presentazione di detta comunicazione, sia oggettivi che soggettivi. Per quanto concerne le cause di esclusione oggettive, la comunicazione non deve essere presentata nel caso in cui:

- La liquidazione chiuda con risultato pari a zero e non ci siano operazioni ai fini IVA nel trimestre;
- Sono state effettuate solo operazioni esenti, e di conseguenza non vige l'obbligo di presentazione della dichiarazione IVA annuale;
- Non ci sono crediti d'imposta da fruire.

Per quanto riguarda invece le cause di esclusione soggettive, la comunicazione non deve essere presentata nel caso in cui il contribuente abbia aderito a determinati regimi speciali, quali:

- Il regime dei contribuenti minimi<sup>62</sup> (abolito a partire dal periodo d'imposta 2019, ma ad esaurimento per coloro che già lo applicavano nei periodi d'imposta precedenti);
- Il regime forfetario<sup>63</sup>;
- Il regime speciale ex Legge 398/91<sup>64</sup>;
- Il regime dei piccoli produttori agricoli.

Questa comunicazione trimestrale si colloca tra i principali strumenti a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria per verificare che il contribuente abbia effettivamente provveduto al versamento dell'eventuale imposta a debito risultante dalla liquidazione periodica IVA.

---

<sup>62</sup> Regime fiscale introdotto dal D.L. 98/2011 che prevedeva il pagamento di un'imposta sostitutiva all'Irpef e la possibilità di aderirvi per un massimo di 5 anni per coloro i quali avessero un'età inferiore a 35 anni;

<sup>63</sup> Regime fiscale introdotto dalla Legge 190/2014 che prevede il pagamento di un'imposta sostitutiva all'Irpef e la non applicazione delle ritenute fiscali, accessibile solo a persone fisiche con determinati requisiti reddituali;

<sup>64</sup> Regime fiscale a cui sono sottoposte le associazioni e gli enti del Terzo Settore.

Con l'obbligo di emissione della fattura elettronica dal 2019, il Decreto fiscale 2020 (D.L. n. 124/2019) ha previsto che, dalle operazioni IVA effettuate dal 1° luglio 2020, l'Agenzia delle Entrate metterà a disposizione dei contribuenti, in apposita area riservata del sito dell'Agenzia stessa, le bozze delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche IVA, che potranno essere accettate così come sono oppure modificate dal contribuente stesso oppure dall'intermediario abilitato nel caso in cui i dati riportati siano differenti da quelli registrati nella contabilità aziendale<sup>65</sup>.

### 3.2.6 Dichiarazione precompilata

Per aumentare il livello di adempimento spontaneo da parte dei contribuenti l'Agenzia delle Entrate, tra i diversi interventi effettuati, ha messo a disposizione dei soggetti la dichiarazione precompilata, che tra gli scopi ha quello di semplificare sempre di più gli adempimenti fiscali, minimizzare la possibilità che si commettano errori da parte dei contribuenti, ridurre i costi degli adempimenti per l'intero Paese e contribuire anche alla costruzione di un clima di fiducia nelle istituzioni.

La dichiarazione precompilata è apparsa per la prima volta nel 2015, come dettato dal Decreto Legislativo 175/2014<sup>66</sup>, e riguardava, di conseguenza, i redditi percepiti e le spese sostenute nel corso del periodo d'imposta 2014. Con questa, l'Agenzia delle Entrate ha iniziato a rendere disponibile, ad una vasta categoria di contribuenti, la propria dichiarazione dei redditi contenente una serie di informazioni riguardanti i redditi dichiarati nelle Certificazioni uniche e gli oneri detraibili e deducibili, nonché i dati già in possesso dell'Agenzia (dichiarazioni degli anni precedenti, dati catastali, versamenti e compensazioni effettuate).

Nel momento della sua introduzione, la dichiarazione precompilata era disponibile esclusivamente per i lavoratori dipendenti e i pensionati che presentavano il modello 730. Nel corso degli anni la platea dei contribuenti inclusi è aumentata e, ad oggi, l'Agenzia delle Entrate mette a disposizione i dati presenti nel sistema informativo dell'Anagrafe tributaria sia ai contribuenti che presentano il modello 730, sia ai contribuenti che

---

<sup>65</sup> D. L. 26 ottobre 2019, n. 124;

<sup>66</sup> D. Lgs. 21 novembre 2014, n. 175

presentano il modello Redditi.

I lavoratori dipendenti e i pensionati interessati possono accettare il modello 730 così come proposto dal modello precompilato oppure possono modificarlo o integrarlo prima dell'invio, mentre i contribuenti interessati al modello Redditi precompilato possono modificarlo o integrarlo e poi provvedere all'invio all'Agenzia delle Entrate. In entrambi i tipi di dichiarazione, il contribuente non ha l'obbligo di utilizzare la dichiarazione dei redditi precompilata, ma può decidere di presentarla anche con le modalità ordinarie.

Tra i vantaggi derivanti dalla dichiarazione precompilata rientra l'esclusione dal controllo formale in relazione agli oneri indicati nella dichiarazione stessa, nel caso in cui avvenga da parte del contribuente l'accettazione della dichiarazione senza modifiche oppure nel caso in cui la dichiarazione venga presentata, anche con modifiche, attraverso gli intermediari fiscali che hanno la possibilità di apposizione del visto di conformità (rimane invece il controllo sulla sussistenza delle condizioni soggettive che danno diritto a detrazioni, deduzioni ed agevolazioni).

Dalla Figura 3.2 è possibile osservare come negli anni si sia arricchito il patrimonio di informazioni messo a disposizione del contribuente, in particolare per quanto riguarda le spese detraibili e gli oneri deducibili: nell'anno di introduzione sono state inserite una serie di informazioni quali gli interessi passivi, i contributi previdenziali, i premi assicurativi ed i dati derivanti dalle Certificazioni Uniche, per poi aggiungere negli anni successivi le più svariate spese, quali ad esempio le spese mediche, le rette universitarie, le spese relative a lavori di ristrutturazione e risparmio energetico, le spese funebri o le rette per la frequenza di asili nido, fornendo informazioni sempre più dettagliate e facilitando sempre più gli adempimenti a carico del contribuente o del proprio consulente (commercialista, sindacato o associazione di categoria) che si occupa dell'invio della dichiarazione.

Oltre ad ampliare le informazioni disponibili, dallo scorso anno è a disposizione dei contribuenti un sistema di compilazione assistita della dichiarazione che consente di modificare o eliminare i dati dei singoli oneri oppure di inserire ulteriori spese detraibili e deducibili.

Figura 3.2: Tipologia di informazioni e relativo numero di occorrenze messe a disposizione dei contribuenti nella dichiarazione precompilata. Anni di presentazione della dichiarazione 2015 – 2019 (occorrenze in migliaia di unità)

Tipologia	Occorrenze				
	2015	2016	2017	2018	2019
Interessi passivi	7,992	8,287	8,362	8,389	8,233
Contributi lavori domestici	3,477	3,336	3,336	3,290	3,284
Contributi previdenziali	4,371	4,756	4,408	4,266	4,592
Premi assicurativi	84,183	84,404	93,913	95,448	92,046
Rimborsi spese sanitarie	-	3,052	3,197	3,847	4,405
Spese universitarie	-	3,071	3,421	3,460	3,429
Spese funebri	-	700	627	737	709
Previdenza complementare	-	3,616	4,051	4,086	4,089
Bonifici per ristrutturazioni (ordinanti)	-	7,400	8,294	8,340	16,145
Rimborsi spese universitarie	-	-	33	56	85
Ristrutturazioni condominiali	-	-	5,607	6,137	5,997
Rette di frequenza asili nido	-	-	-	460	427
Rimborsi delle spese per rette asili nido	-	-	-	6	10
Bonus asili	-	-	-	57	171
Erogazioni liberali	-	-	-	10	64
Spese sanitarie (documenti fiscali)	-	520,000	690,000	720,000	754,000
Certificazioni uniche (lav. dip. e autonomi)	57,000	62,481	61,190	58,950	61,369
<b>Totale</b>	<b>157,023</b>	<b>701,103</b>	<b>886,438</b>	<b>917,541</b>	<b>959,057</b>

Fonte: MEF (2019), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*

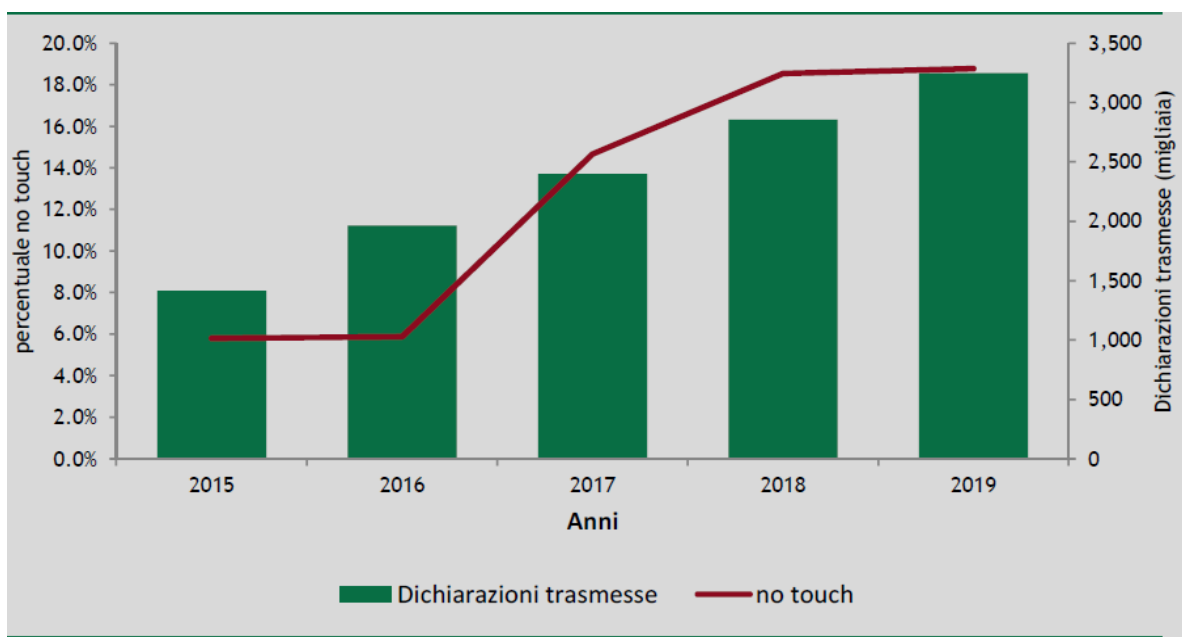
Grazie all'aumento delle informazioni presenti nella dichiarazione precompilata, ed ai miglioramenti della procedura *web* messa a disposizione dei contribuenti, si è registrato negli anni un graduale aumento delle dichiarazioni trasmesse direttamente dal contribuente, senza la necessità dell'intervento degli intermediari, quali commercialisti o



associazioni di categoria.

Come risulta dalla Figura 3.3, si è passati da un numero di dichiarazioni pari circa a 1,4 milioni nel 2015 ad un numero pari circa a 3,3 milioni nel 2019.

*Figura 3.3: Numero di dichiarazioni trasmesse direttamente dal cittadino e percentuale di dichiarazioni trasmesse senza essere modificate (no touch)*



*Fonte: MEF (2019), Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*

### 3.2.7 Canone RAI incluso in bolletta

Fino al 2015, la modalità maggiormente diffusa per il pagamento del canone era il bollettino postale, ma c'era anche la possibilità di optare per altre modalità, quali il pagamento presso tabaccherie o banche, oppure tramite telefono cellulare o internet e, in presenza di determinati requisiti, mediante addebito diretto sulla pensione.

A partire dal 2016, con l'articolo 1, commi da 152 a 159, della Legge 208/2015<sup>67</sup>, è stata introdotta una presunzione di detenzione dell'apparecchio televisivo nel caso in cui sia presente un'utenza per la fornitura di energia elettrica nel luogo in cui la persona ha la

<sup>67</sup> L. 28 dicembre 2015, n. 208

residenza anagrafica. Quindi, per i titolari dell'utenza ad uso domestico residenziale il pagamento del canone inizia ad essere effettuato tramite addebito nella fattura dell'energia elettrica suddiviso in dieci rate mensili di pari importo, con inizio nel mese di gennaio e fine nel mese di ottobre di ogni anno (per il primo anno di questo nuovo sistema di riscossione, il 2016, nel mese di luglio sono state addebitate tutte le prime 7 rate del canone).

Nel caso in cui ci siano famiglie nelle quali nessun componente risulta titolare di utenza elettrica residenziale e per coloro i quali l'erogazione dell'energia elettrica avviene tramite reti non interconnesse con la rete di trasmissione nazionale (Sicilia, Sardegna ed altre isole minori) il pagamento avviene mediante presentazione del modello F24 (come dettato dal Regolamento n. 94 del 2016)<sup>68</sup>.

Questa nuova modalità di riscossione del canone ad uso privato ha avuto nel 2016 grandi risultati, con quasi 6 milioni di iscritti a ruolo e quasi 6,5 milioni di paganti in più rispetto all'anno precedente.

Queste variazioni si sono indubbiamente riflesse sulla percentuale di evasione e di morosità, andando a ridurre, nel 2016, la percentuale di evasione del 76% rispetto al 2015, e facendo passare la propensione all'evasione dal 36.6% del 2015 al 9.9% del 2016, come illustrato nella Figura 3.4, dove il dato che spicca è senz'altro la differenza tra il numero di evasori e morosi rilevati nell'anno 2015 e quelli rilevati, invece, nell'anno 2016, passati da un totale di quasi 9 milioni ad un totale poco maggiore ai 2 milioni di famiglie. La grandissima differenza nel numero di evasori e morosi tra l'anno 2015 e l'anno 2016, a fronte di un numero di famiglie residenti e di famiglie considerate utenti potenziali per il versamento del canone pressoché immutato, fa capire come questa nuova metodologia di versamento dell'imposta dovuta sia stato un forte vantaggio per le casse dello Stato italiano ed abbia ridotto in modo sostanziale l'evasione ed il mancato pagamento di questo tributo (evasione considerata in precedenza molto facile da mettere in atto).

---

<sup>68</sup> Decreto 13 maggio 2016, n. 94

Figura 3.4: Calcolo delle famiglie che evadono il canone e dei morosi

anno	Famiglie residenti (a)	Famiglie soggette a canone - utenti potenziali (b)	Utenti che versano canone (c)	Evasori + Morosi (d)=(b)-(c)
2015	25.816.311	24.142.464	15.308.816	8.569.047
2016	25.853.547	24.098.090	21.565.727	2.532.363

Fonte: MEF (2019), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*

Tuttavia, nonostante la nuova modalità di pagamento, permane tutt'ora una quota residuale di evasione. Sono state formulate alcune ipotesi per dare una spiegazione a questo fenomeno. Tra le più ragionevoli possiamo citare:

1. I contribuenti che presentano false dichiarazioni di non detenzione dell'apparecchio televisivo;
2. I contribuenti che dovrebbero pagare il canone mediante F24 ma non effettuano il pagamento.

# CAPITOLO 4: Introduzione della fatturazione elettronica

## 4.1 Evoluzione della fattura elettronica

Dalle prime leggi introdotte in materia e dalla Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 45/E del 19 ottobre 2005<sup>69</sup>, si può giungere alla definizione di fattura elettronica: per fattura elettronica si intende un documento informatico, cioè una rappresentazione informatica di informazioni giuridicamente rilevanti, predisposto in modalità elettronica secondo specifiche regolamentazioni volte a garantirne l’integrità e l’attribuzione univoca al soggetto emittente, senza necessità di provvedere alla produzione cartacea dello stesso. Per riuscire a comprendere la portata delle novità in materia di Fatturazione Elettronica è necessario, innanzitutto, ripercorrere brevemente i passi compiuti dalla normativa in Italia, in modo da definire l’insieme delle regole e delle prassi che hanno portato all’estensione di tale obbligo a tutti gli operatori IVA.

Uno degli scopi per cui è stata introdotta la Fatturazione elettronica è senz’altro quello di riuscire a dematerializzare il documento fattura: considerando che, allo stato attuale, nel mercato italiano circolano circa 1,8 miliardi di fatture, la dematerializzazione porta senz’altro ad una immensa riduzione dei costi legati alla gestione del cartaceo, ma migliora anche notevolmente la gestione del processo amministrativo contabile della fattura, dal momento dell’ordine al momento del pagamento.

L’introduzione della fatturazione elettronica può essere considerata un’importante opportunità per attuare una forte crescita dal punto di vista dell’innovazione, della digitalizzazione e del miglioramento della propria competitività a livello continentale. Per molte aziende infatti, l’obbligatorietà della fatturazione elettronica, sarà il primo fondamentale passo verso la piena digitalizzazione dei processi produttivi e

---

<sup>69</sup> Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Normativa e Contenzioso, Circolare 19 ottobre 2005, n. 45, con oggetto “Decreto Legislativo 20 febbraio 2004, n. 52 – attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA”

amministrativi e la conseguente ottimizzazione del complesso dei processi aziendali.

Uno dei più grandi benefici ottenibili passando da un processo tradizionale basato su carta alla fatturazione elettronica è quello legato al risparmio sulla gestione della relazione con il cliente (tempi dedicati a capire se la fattura è effettivamente arrivata, se è stata presa in carico, se e quando verrà pagata ecc.) e sulla gestione della conservazione, che permette di eliminare la serie di costi di gestione dell'archivio cartaceo.

Ripercorriamo in seguito brevemente le tappe più importanti della legislazione dell'ultimo ventennio che ha portato all'introduzione dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica:

1. 2001 → il primo passo verso l'utilizzo della fatturazione elettronica si presenta il 20 dicembre 2001 con l'emanazione della Direttiva n. 2001/115/CE<sup>70</sup>, che ha lo scopo di rendere più semplici e moderne le modalità di fatturazione e di armonizzare tutte le modalità di fatturazione previste dalle legislazioni dei vari Paesi. La Direttiva, come di consueto, è stata poi recepita nei Paesi appartenenti all'Unione Europea solo con decorrenza 1° gennaio 2004, prevedendo la facoltà di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture con modalità esclusivamente informatiche.

Il decreto di recepimento della sopracitata direttiva è il D. Lgs. n. 52 del 20 febbraio 2004<sup>71</sup>: tramite l'emissione di detto decreto, si procede quindi a dare attuazione ai principi contenuti nella Direttiva, a sostituire, a causa della sua incompatibilità, l'articolo 21 del D. P. R. n. 633/1972 ed a modificare gli articoli 39 e 52 dello stesso D.P.R. n. 633/1972.

In realtà in Italia, ancor prima del recepimento della suddetta Direttiva europea, c'era la possibilità di trasmettere le fatture con modalità informatiche, a norma

---

<sup>70</sup> Direttiva del Consiglio 20 dicembre 2001, n. 2001/115/CE, che modifica la Direttiva 77/388/CEE al fine di semplificare, modernizzare e armonizzare le modalità di fatturazione previste in materia di imposta sul valore aggiunto;

<sup>71</sup> D. Lgs. 20 febbraio 2004, n. 52

delle seguenti Risoluzioni fornite dall'Agenzia delle Entrate:

- Risoluzione n. 360879 del 30 aprile 1986<sup>72</sup>, con la quale si era ritenuto valido l'invio delle fatture tramite posta elettronica;
- Risoluzione n. 107/E del 4 luglio 2001<sup>73</sup> con la quale era stata ammessa l'emissione della fattura mediante l'impiego congiunto di un telefax e di un supporto informatico.

Tuttavia, in entrambi i casi sopracitati, era necessario che, sia il soggetto emittente che quello ricevente, materializzassero la fattura mediante stampa su supporto cartaceo. Di conseguenza, non tutto il processo veniva svolto con modalità informatiche, ma solamente la trasmissione della fattura, mentre per quanto riguarda la sua conservazione, questa avveniva ancora secondo la classica modalità cartacea;

2. 2007→ l'anno è segnato da una notevole svolta in ambito di fatturazione elettronica: infatti, con la Legge n. 244/2007, in particolare all'articolo 1, commi da 209 a 214<sup>74</sup>, si enuncia l'obbligo di emissione della fattura in formato elettronico per tutte quelle operazioni che vengono poste in essere nei confronti della Pubblica Amministrazione. Di conseguenza, a seguito dell'entrata in vigore della citata Legge, non sarà più possibile scegliere tra l'utilizzo di modalità cartacee oppure di modalità elettroniche per l'invio e la conservazione delle fatture relative a rapporti con le P.A., prevedendosi come possibile solo l'utilizzo di modalità informatiche.

La normativa stabilisce che l'invio delle fatture elettroniche destinate alla Pubblica Amministrazione, denominate FatturaPA, venga effettuata attraverso il Sistema di

---

<sup>72</sup> Ministero delle Finanze – Tasse e imposte indirette sugli affari, Risoluzione 30 aprile 1986, n. 360879, con oggetto: *“I.V.A.. Fatturazione. Modalità procedurali”*;

<sup>73</sup> Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Normativa e Contenzioso, Risoluzione 4 luglio 2001, n. 107, con oggetto: *“Trasmissione fatture: utilizzo sistema combinato fondato sull'impiego congiunto del telefax e di un supporto informatico, nel rispetto del dettato normativo di cui all'articolo 21, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633”*;

<sup>74</sup> L. 24 dicembre 2007, n. 244

Interscambio (Sdi), cioè un sistema informatico che funge da supporto al processo di *“ricezione e successivo inoltro delle fatture elettroniche alle amministrazioni destinatarie”*;

3. 2010→ L’Unione Europea emana la Direttiva n. 45/2010<sup>75</sup> in materia di armonizzazione delle normative dei singoli Stati in tema di fatturazione e di Imposta sul Valore Aggiunto. Detta Direttiva viene recepita in Italia solo nell’anno 2013, tramite l’emanazione dell’articolo 1, comma 325, Legge 24 dicembre n. 228<sup>76</sup>, che si occupa di attuare quanto contenuto nella Direttiva stessa e di modificare, a causa dell’incompatibilità con la stessa, gli articoli 21 e 39 del D.P.R. n. 633/1972.

In particolare, l’articolo 21, comma 1, del D.P.R. n. 633/1972, modificato a seguito di quanto previsto dalla Direttiva, afferma che: *“Per fattura elettronica si intende la fattura che è stata emessa e ricevuta in un qualunque formato elettronico; l’emissione della fattura in formato elettronico deve essere accettata da parte del destinatario”*.

L’accettazione di cui sopra potrebbe avvenire in forma scritta, ma anche come tacito accordo tra le parti, ad esempio tramite il pagamento della fattura ricevuta. L’utilizzo di modalità elettroniche per l’invio e la conservazione del documento fattura rimane comunque una mera facoltà lasciata alla libera volontà del soggetto emettente e ricevente;

4. 2013→ Oltre alla Legge di recepimento della Direttiva n. 45/2010, nell’anno 2013 assistiamo anche all’emanazione del Decreto n. 55/2013<sup>77</sup>, che ha il mero scopo di fissare i termini di decorrenza dell’obbligo di fatturazione elettronica per la Pubblica Amministrazione, divisi tra 6 giugno 2014 (per i Ministeri, le Agenzie Fiscali e gli Enti di previdenza sociale) e 31 marzo 2015 (per tutti gli enti diversi

---

<sup>75</sup> Direttiva del Consiglio 13 luglio 2010, n. 2010/45/UE, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d’imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda le norme in materia di fatturazione;

<sup>76</sup> L. 24 dicembre 2012, n. 228;

<sup>77</sup> D. M. 3 aprile 2013, n. 55

rispetto a Ministeri, Agenzie Fiscali ed Enti di previdenza sociale);

5. 2015→ prima di approdare alle novità apportate nell'anno 2015 è necessario segnalare la Legge n. 23 emanata l'11 marzo 2014, la quale all'articolo 9, comma 1, lettera d)<sup>78</sup> delega il Governo ad *"..incentivare, mediante la riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, l'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi"*;

L'espletamento della funzione di delega di cui alla Legge n. 23/2014 è stata messa in atto nel successivo anno 2015, con l'emanazione dell'articolo 1, comma 3, del D. Lgs. 5 agosto 2015 n. 127<sup>79</sup>, con il quale si dispone che i soggetti passivi IVA, con riferimento alle operazioni effettuate dal 1° gennaio 2017, hanno la possibilità di optare per la trasmissione telematica all'Agenzia delle Entrate dei dati di tutte le fatture, sia emesse che ricevute, e delle relative note di credito e note di debito. Questo fu un primo grande passo per riuscire ad ampliare la platea di operatori economici che avrebbero optato per la trasmissione delle fatture in modalità elettronica;

6. 2018→ la Legge n. 205/2017, al comma 909<sup>80</sup>, contiene importanti novità con riguardo all'utilizzo della fatturazione elettronica ed apporta notevoli modifiche ed integrazioni al precedente D. Lgs. n. 127/2015. Quello a cui si va incontro, tramite questa Legge di Bilancio, è l'introduzione dell'obbligo generalizzato di emissione, invio e conservazione delle fatture esclusivamente in formato elettronico.

In particolare, con decorrenza 1° gennaio 2019, viene resa obbligatoria, nei rapporti tra operatori economici stabiliti o identificati ai fini IVA in Italia (B2B) e nei confronti di consumatori finali italiani (B2C), l'emissione delle fatture e delle relative note di debito/credito in formato elettronico.

Permangono, anche dopo l'entrata in vigore dell'obbligo di cui sopra, delle categorie che continuano ad avere la facoltà di emissione delle fatture in formato

---

<sup>78</sup> L. 11 marzo 2014, n. 23;

<sup>79</sup> D. Lgs. 5 agosto 2015, n. 127;

<sup>80</sup> L. 27 dicembre 2017, n. 205;



elettronico e categorie alle quali è invece proibito l'utilizzo del metodo elettronico per l'emissione delle fatture, quali gli operatori che hanno optato per il regime di vantaggio o per il regime forfetario oppure coloro i quali esercitano prestazioni sanitarie nei confronti di consumatori finali.

L'emissione delle fatture e delle relative note di variazione avviene, come già citato nel precedente anno 2007 per i rapporti con la Pubblica Amministrazione, mediante il Sistema di Interscambio, e viene adottato il formato standard XML per l'invio di tutte le fatture e le relative note di variazione.

Si possono intuire sin da subito due nozioni fondamentali che sono alla base dell'introduzione della fattura elettronica:

- La gestione del documento fattura e dell'invio della stessa avviene all'interno di un processo completamente digitalizzato;
- La fattura elettronica ha tutte le caratteristiche che devono avere i documenti informatici rilevanti ai fini tributari, cioè la non modificabilità, l'integrità, l'autenticità e la leggibilità<sup>81</sup>.
  1. Non modificabilità: una volta che il documento informatico è generato non c'è possibilità di modifica del contenuto del file, né con intervento umano, né con eventuali altri metodi;
  2. Integrità: per far sì che il documento passi i controlli del Sistema di Interscambio dev'essere completo, cioè contenere tutte le informazioni utili per esplicitare la sua funzione;
  3. Autenticità: i documenti informatici garantiscono la chiarezza circa la paternità del soggetto che ha emesso il documento. Per garantire l'autenticità ci sono diverse modalità: nel caso delle fatture elettroniche nei confronti delle P.A. viene utilizzata, ad esempio, la firma digitale;

---

<sup>81</sup> D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, articolo 20, comma 1-bis

4. Leggibilità: il formato univoco utilizzato per l'invio dei documenti informatici è il file di tipo XML, che si presenta come un insieme di informazioni sotto forma di righe non di facile comprensione.

#### **4.1.1 Introduzione nei rapporti con la Pubblica Amministrazione**

L'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica per chi effettua operazioni nei confronti della Pubblica Amministrazione è avvenuto nel 2014 per i Ministeri, le Agenzie Fiscali e gli Enti di previdenza sociale (Legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 1, commi da 209 a 214 e successive modifiche) e nel 2015 per i restanti Enti della Pubblica Amministrazione non compresi tra i precedenti<sup>82</sup>.

Questo obbligo è stato il primo importante passo verso la digitalizzazione del processo di fatturazione promosso in Italia in questi ultimi anni.

Nel momento dell'introduzione ha riguardato circa 22.000 amministrazioni e più di un milione di fornitori, rappresentanti circa il 20% dei soggetti IVA. Il flusso attuale riguarda nel complesso circa 2,5 milioni di fatture al mese.

Le finalità dell'introduzione della fatturazione elettronica per la Pubblica Amministrazione sono sia di ammodernamento delle P.A. e delle imprese, sia di controllo della spesa pubblica, ma anche, e soprattutto, di contrasto al fenomeno dell'evasione.

#### **4.1.2 Obbligo generalizzato di fatturazione elettronica**

Il Legislatore italiano, allo scopo di disporre di uno strumento efficace nella lotta contro l'evasione fiscale ha confermato, a partire dal 1° gennaio 2019, l'abbandono del principio della fatturazione elettronica su base volontaria (come già attuato in relazione alla fatturazione nei confronti della P.A.), in ciò discostandosi dal comportamento degli altri Paesi UE ed ha adottato il principio della fatturazione elettronica obbligatoria per tutti, qualunque sia la dimensione dell'impresa o dello studio professionale (a meno che non si tratti di contribuenti sottoposti a regimi particolari, come ad esempio il regime forfetario).

---

<sup>82</sup> L. 24 dicembre 2007, n. 244

Questa scelta di estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica a tutti gli operatori IVA può portare sicuramente, se unita ad una forte limitazione dell'utilizzo del denaro contante, ad una drastica riduzione della piaga dell'evasione fiscale e ad una semplificazione degli adempimenti amministrativi.

Sicuramente, nei mesi precedenti l'introduzione di detto obbligo, si è percepita chiaramente la preoccupazione delle imprese e dei professionisti in vista di un cambiamento destinato a modificare radicalmente non solo i rapporti tra contribuente e Pubblica Amministrazione, ma anche quelli tra imprese e professionisti, oltre che quelli nei confronti dei consumatori finali. Infatti, è necessario emettere in formato elettronico sia le fatture riferibili a cessioni di beni o prestazioni di servizi riguardanti due operatori IVA (operazioni B2B, cioè Business to Business), sia fatture riconducibili a cessioni o prestazioni effettuate da un operatore IVA nei confronti di un consumatore finale (operazioni B2C, cioè Business to Consumer).

Il consumatore privato ha due possibilità, secondo la norma, per ricevere e gestire a fattura che gli è stata emessa:

1. Se si tratta di un consumatore privato autenticato, questo ha la possibilità di ricevere la fattura nel proprio cassetto fiscale;
2. Se si tratta di un consumatore privato non autenticato, questo potrà richiedere la copia analogica del documento informatico contenente tutte le informazioni rilevanti<sup>83</sup>.

Una delle novità senz'altro più importanti riguardo questa nuova modalità di invio delle fatture attraverso il Sistema di Interscambio è quella di consentire all'Amministrazione Finanziaria di acquisire in tempo reale le informazioni relative alle fatture emesse e ricevute fra operatori, consentendo una serie di controlli tempestivi ed automatici

---

<sup>83</sup> Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle Entrate 30 aprile 2018, prot. n. 89757/2018, "Regole tecniche per l'emissione e la ricezione delle fatture elettroniche per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato e per le relative variazioni, utilizzando il Sistema di Interscambio, nonché per la trasmissione telematica dei dati delle operazioni di cessione di beni e prestazioni di servizi transfrontaliere e per l'attuazione delle ulteriori disposizioni di cui all'articolo 1, commi 6, 6bis e 6ter, del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127"

riguardanti la coerenza fra l'IVA dichiarata e quella versata, e dando un importante impulso alla digitalizzazione e alla semplificazione amministrativa.

Permangono, però, una serie di categorie di operatori esonerate dall'obbligo di emissione della fattura in formato elettronico, tra i quali rientrano coloro che hanno aderito al cosiddetto "regime di vantaggio" (di cui all'art. 27, commi 1 e 2, del Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111) e al cosiddetto "regime forfettario" (di cui all'art. 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190), i "piccoli produttori agricoli" (di cui all'art. 34, comma 6, del D.P.R. n. 633/1972) e le associazioni sportive dilettantistiche.

Per quanto riguarda i soggetti che si avvalgono del regime fiscale di vantaggio o di quello forfettario, attualmente l'esonero dall'obbligo di emissione delle fatture in modalità elettronica si riferisce solo al lato attivo, escludendo invece quello passivo: ciò vuol dire che questi possono continuare ad emettere fatture in modalità cartacea, ma sono obbligati a ricevere le fatture dai loro fornitori in modalità elettronica, attraverso il codice univoco oppure la propria Posta Elettronica Certificata.

Per altri operatori invece, quali gli esercenti attività in ambito sanitario (ad esempio veterinari o dentisti) permane l'obbligo di emissione della fattura in formato cartaceo se queste attività sono svolte a favore di consumatori finali, mentre vige anche per loro l'obbligo di emissione della fattura elettronica nel caso in cui le prestazioni siano rese nei confronti di operatori IVA.

Tra i vantaggi dovuti all'introduzione della fatturazione elettronica ci sono anche quelli legati ai costi riferibili alle fatture cartacee, quali i costi di stampa, spedizione e conservazione di dette fatture.

Inoltre, l'introduzione ha anche il fine di semplificare l'obbligo fiscale, andando a ridurre i costi di gestione, di invio e di archiviazione delle fatture, anche se, nel primo periodo di entrata in vigore, c'è stata una inevitabile spesa per l'aggiornamento dei software per l'adempimento dell'obbligo.

Ci sono stati alcuni settori, considerati maggiormente problematici, che hanno dovuto anticipare la decorrenza dell'obbligo di emissione delle fatture elettroniche al 1° luglio

2018, e cioè:

- Il mercato della cessione di carburante per autotrazione, settore nel quale si riscontra un'elevata evasione delle accise;
- Le prestazioni rese da sub-appaltatori e sub-contraenti della filiera delle imprese nel quadro di un appalto pubblico<sup>84</sup>.

## 4.2 Come la fatturazione elettronica può ridurre l'evasione fiscale

Nell'articolo 77 della legge di bilancio 2018, contenente disposizioni per il contrasto all'evasione fiscale, viene modificato il decreto legislativo n. 127/2015 e viene reso obbligatorio l'utilizzo della fatturazione elettronica. Secondo quanto riportato nella relazione tecnica che ha accompagnato il disegno di legge, l'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria avrebbe dovuto generare, tra IVA e imposte dirette, un incremento del gettito di 2,05 miliardi di euro<sup>85</sup>.

L'aspettativa di un forte aumento del gettito era rafforzata, tra le altre cose, dall'analoga esperienza vissuta dal Portogallo. Nel 2012, infatti, il governo portoghese ha introdotto un sistema di trasmissione telematica obbligatoria dei dati di tutte le operazioni rilevanti ai fini IVA realizzate da imprese e lavoratori autonomi. Anche se l'Amministrazione Finanziaria portoghese ha battezzato "e-fatura" il portale web utilizzato per questo adempimento, la riforma portoghese non si basa su un vero processo di passaggio dalla fattura cartacea a quella elettronica, ma soltanto sull'obbligo di trasmissione in via telematica di determinati dati, similmente a quanto previsto dal nostro "spesometro". L'obbligo di comunicazione è stato esteso gradualmente fino ad andare a regime nel corso del 2015. Nei primi anni, tra il 2012 ed 2014, si è avuto come risultato il costante

---

<sup>84</sup> Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle Entrate 30 aprile 2018, prot. n. 89757/2018, "Regole tecniche per l'emissione e la ricezione delle fatture elettroniche per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato e per le relative variazioni, utilizzando il Sistema di Interscambio, nonché per la trasmissione telematica dei dati delle operazioni di cessione di beni e prestazioni di servizi transfrontaliere e per l'attuazione delle ulteriori disposizioni di cui all'articolo 1, commi 6, 6bis e 6ter, del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127";

<sup>85</sup> L. 27 dicembre 2017, n. 205

aumento del gettito IVA, con una percentuale media annua di incremento pari al 7,9%. Questo risultato ottenuto dal Portogallo, rapportato alle dimensioni economiche della realtà italiana, equivarrebbe ad un aumento delle entrate di oltre 11 miliardi di euro sul solo versante IVA. Tenuto conto che la base imponibile dell'IVA è imponibile anche per le imposte sui redditi e l'IRAP, si può quindi ritenere che l'esito rilevato in Portogallo per l'Italia potrebbe significare un recupero complessivo di gettito pari a circa 30 miliardi di euro.

Senza altro, l'introduzione dell'obbligo generalizzato di emettere le fatture in formato elettronico può portare ad una riduzione dell'evasione fiscale perché con la trasmissione telematica si mette in atto un processo più veloce di recepimento dei dati da parte dell'Amministrazione Finanziaria.

D'altra parte, l'evasione più consistente si può far risalire senza altro alla mancata emissione del documento fiscale (fattura, scontrino, documento commerciale) o ad una qualche forma di sotto fatturazione, cioè l'emissione di un documento fiscale di importo inferiore al dovuto.

Il primo caso, cioè la totale mancanza di emissione del documento fiscale, riguarda in particolare le cessioni di beni e le prestazioni di servizi rese al consumatore finale, per il quale lo scontrino o la fattura costituisce, nella maggior parte dei casi, un documento inutilizzabile.

Con l'introduzione della fattura elettronica questo problema potrebbe sicuramente non essere risolto, in quanto, a prescindere dal fatto che la fattura sia elettronica oppure cartacea, il cedente o prestatore comunque non la emetterà e di conseguenza quell'IVA evasa non verrà mai intercettata.

Un secondo settore in cui troviamo gran parte della grande evasione, e per il quale l'avvento della fattura elettronica non sarà una soluzione, è quello relativo alle operazioni con l'estero.

In questo caso l'evasione fiscale viene messa in atto adottando strumenti più sofisticati, spesso indistinguibili o camuffati da comportamenti elusivi, ma la fatturazione elettronica non riguarda le operazioni con l'estero, quindi questa continuerà ad essere possibile.

L'introduzione dell'obbligo di emissione della fattura in formato elettronico ha

comportato anche dei cambiamenti alle operazioni di controllo messe in atto dall'Amministrazione Finanziaria, rendendole più efficaci e, di conseguenza, facendo sì che siano di maggiore aiuto nella lotta all'evasione fiscale:

- I controlli automatizzati non hanno subito modifiche, perché lo scopo è solo quello di riscontrare la corretta rispondenza numerica dei dati dichiarati (controllando le detrazioni d'imposta, le deduzioni dal reddito e i crediti d'imposta dichiarati, la rispondenza dei versamenti effettuati dal contribuente a titolo di acconto e di saldo);
- I controlli formali, invece, hanno subito alcuni cambiamenti dovuti alla maggior trasmissione di dati in via telematica. Molti dei controlli sono diventati completamente automatizzati, ricercandosi direttamente nei file trasmessi tramite il Sistema di Interscambio le informazioni utili a verificare la veridicità di quanto dichiarato. I cambiamenti per questa tipologia di controlli però, sono comunque limitati, essendo accertamenti sulle imposte sui redditi, i quali richiedono la verifica di molti documenti non ancora trasmissibili in modalità digitale;
- I controlli sostanziali, grazie alle importanti novità apportate dalla nuova modalità di fatturazione, potranno esser eseguiti per la maggior parte dei casi in modalità automatizzata, con maggior precisione e tempistiche ridotte.

### **4.3 Evidenze ad un anno dall'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica**

A ridosso dell'introduzione della fatturazione elettronica, alla fine del 2018, il direttore generale delle Finanze, Fabrizia Lapecorella, durante un'audizione in Senato<sup>86</sup> in cui si illustravano le novità del decreto fiscale 119/2018<sup>87</sup>, aveva fissato gli obiettivi per la

---

<sup>86</sup> Senato della Repubblica – VI Commissione Finanze, Audizione del Direttore Generale delle Finanze Prof. Fabrizia Lapecorella, 31 ottobre 2018, in materia di “*Decreto Legge recante disposizioni urgenti in materia fiscale (DL 119/2018)*”;

<sup>87</sup> D. L. 23 ottobre 2018, n. 119

riduzione del *tax gap* dell'IVA dovuto ad omessa dichiarazione, dichiarando che con l'introduzione delle nuove procedure di invio delle fatture e dei corrispettivi c'era la previsione di recuperare circa 2,95 miliardi di gettito IVA, dei quali 1,97 miliardi grazie alla fatturazione elettronica e 981 milioni grazie all'obbligo di invio telematico dei corrispettivi.

Le grandi frodi fiscali, tramite caroselli e società cartiere, con l'introduzione dell'obbligo di fattura elettronica sono state rese quasi impossibili; lo stesso però non si può dire per il fenomeno dell'evasione di consenso.

Ma cosa si intende per evasione di consenso? Si intende quella parte di evasione molto più piccola dal punto di vista delle somme evase, ma molto diffusa tra gli artigiani, i liberi professionisti o i piccoli commercianti ed imprenditori, fatta con il consenso del consumatore, che accetta di non ricevere la fattura. Questo tipo di evasione, radicata da tempo nel territorio italiano, sopravvive anche dopo l'introduzione della fattura elettronica.

Come infatti si è avuto modo di precisare in precedenza, la fatturazione elettronica è stata introdotta principalmente proprio come mezzo per il contrasto all'evasione fiscale, grazie alla possibilità di effettuare controlli in tempo reale che permettono di individuare all'istante irregolarità e discrepanze negli importi, con il conseguente scarto della fattura da parte del Sistema di Interscambio.

Resta tuttavia lampante, come anticipato, il grosso problema di artigiani, liberi professionisti e piccoli imprenditori che per operazioni a contatto diretto con il consumatore finale (B2C), semplicemente possono scegliere di non fatturare. Il consumatore finale molte volte, infatti, non ha alcun tipo di vantaggio a chiedere la fattura. A fronte di questo, vari enti si sono impegnati per trovare una soluzione al problema: una soluzione condivisibile arriva senz'altro da Claudio Pucci, Vicepresidente Unimpresa, che indica come possibile strumento di contrasto al fenomeno dell'evasione B2C non tanto la fatturazione elettronica, quanto piuttosto la predisposizione di un sistema di incentivi per i clienti che faccia sì che questi ultimi siano portati a richiedere la fattura a fronte di un proprio tornaconto o vantaggio personale<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Pucci C. (2019) *Se la fatturazione elettronica rischia di far estinguere le micro imprese: la denuncia*, in



Passi importanti di questo tipo sono stati fatti in relazione alle ristrutturazioni edilizie e agli interventi per l'ottimizzazione energetica, ambiti nei quali è possibile accedere a detrazioni importanti che spingono il cliente a chiedere la fattura per ottenere poi questo vantaggio fiscale della detrazione nella dichiarazione dei redditi.

Il *Vat Gap*, cioè il valore che rappresenta la discrepanza tra l'IVA che teoricamente si dovrebbe incassare e quella che risulta effettivamente ottenuta, in Italia ammonta a circa 35 miliardi di euro, motivo per cui si è proceduto all'obbligo di fatturazione elettronica per cercare di colmare il divario. Di questa cifra totale, circa 15 miliardi di euro sono dovuti all'evasione di consenso. La fattura elettronica in questo caso funge senz'altro da deterrente, come una specie di barriera innalzata contro l'evasione, ma dettata soprattutto dal timore di essere sanzionati.

La funzione deterrente, però, non fa sì che con la fatturazione elettronica elimini il problema dell'evasione nella fascia di contribuenti che già la mettevano in atto in precedenza, composta da artigiani, professionisti, piccoli imprenditori, perché tutte quelle attività che prevedono il contatto con il consumatore finale, che dal canto suo non ha alcun tipo di vantaggio a chiedere la fattura (anzi se può risparmiare l'IVA, il cliente è portato ad acconsentire a questo sistema), continueranno ad essere poste in essere esattamente nello stesso modo in cui erano poste in essere prima dell'avvento della fatturazione elettronica.

Già nelle statistiche effettuate durante il primo anno di obbligo generalizzato di fatturazione elettronica si possono osservare evidenti risultati positivi, come la crescita del gettito IVA relativo agli scambi interni di quasi il 6% nei primi quattro mesi.

Diverso il discorso per quanto riguarda le grandi frodi.

L'Agenzia delle Entrate ha reso noto, infatti, che analizzando i dati del portale Fatture e Corrispettivi<sup>89</sup>, dopo due mesi dall'introduzione della e-fattura è stato scoperto e

---

Unimpresa – gennaio 2019;

<sup>89</sup> Fatture e corrispettivi offre servizi per:

- Generare, trasmettere e conservare fatture elettroniche;
- Trasmettere i dati delle fatture all'Agenzia delle Entrate;
- Memorizzare e trasmettere i dati dei corrispettivi;

sgominato un sistema di frodi a mezzo di società cartiere, con il conseguente blocco di falsi crediti IVA per 688 milioni di euro<sup>90</sup>.

Il monitoraggio con modalità elettroniche permette, infatti, di individuare in breve tempo flussi di fatturazione sospetti, false fatturazioni e grandi importi truffaldini: la fattura elettronica rappresenta un deterrente per non effettuare certe operazioni che prima potevano essere condotte più facilmente, quali le grandi frodi legate alla falsa fatturazione, per cifre consistenti, fenomeno che al tempo della fattura cartacea era molto diffuso tra i grandi evasori, che con questo sistema riuscivano a nascondere al Fisco milioni di euro.

Una ricerca<sup>91</sup> condotta su un campione significativo di aziende di grandi e piccole-medie dimensioni ha evidenziato che il 53% di queste, a seguito dell'introduzione della fattura elettronica, ha avuto dei benefici sul proprio ciclo passivo, soprattutto in termini di velocità nella registrazione delle fatture (33% per le aziende di grandi dimensioni vs 31% delle aziende piccole-medie), snellimento nelle attività di riconciliazione con altra documentazione (21% per entrambe le categorie), approvazione dei pagamenti da effettuare (20% nelle grandi aziende vs 14% nelle piccole-medie aziende).

Il 31% delle aziende intervistate ha rivelato, invece, di non aver avuto alcun tipo di impatto legato al ciclo passivo dopo l'introduzione della fatturazione elettronica, mentre il 16% parla di criticità che hanno creato degli appesantimenti. Queste ultime appartengono soprattutto a settori quali quello farmaceutico, quello legato alla grande distribuzione ed al materiale elettrico, i quali già da diversi anni hanno sviluppato soluzioni per l'invio e la ricezione di documenti elettronici (fatture, ordini, documenti di

- 
- Censire e attivare dispositivi, ottenere i certificati da inserire negli stessi, per la memorizzazione e la trasmissione telematica sicura dei dati dei corrispettivi.

Per utilizzare questi servizi è necessario essere autenticati ai servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate (Entratel o Fisconline) o al Sistema pubblico di identità digitale (Spid);

<sup>90</sup> Agenzia delle Entrate, Comunicato stampa del 18 marzo 2019, *"I risultati raggiunti e i servizi offerti nel 2018"*;

<sup>91</sup> *Fatturazione elettronica: una chance per il cambiamento*, Convegno Campus Bovisa del Politecnico di Milano (Milano, 2019), a cura di C. Rorato, Direttore Osservatorio Fatturazione Elettronica & eCommerce B2B Politecnico di Milano

trasporto), con livelli di dettaglio sulle informazioni più elevati di quanto oggi non sia disponibile con il formato XML. Hanno quindi la necessità di mantenere 'un doppio binario' di trasmissione delle fatture, e ciò non può che generare inefficienza ed appesantimento.

#### 4.3.1 Imposta di bollo

L'imposta di bollo<sup>92</sup> si applica sulle fatture il cui importo complessivo è pari o superiore a 77,47 euro che non sono di regola assoggettate ad IVA.

In particolare, sono soggette a marca da bollo le fatture relative a operazioni:

- Fuori campo IVA per mancanza del presupposto soggettivo od oggettivo (articoli 2, 3, 4 e 5, D.P.R. n. 633/1972) e territoriale (articoli da 7 a 7-*septies*, D.P.R. n. 633/1972);
- Escluse dalla base imponibile dell'IVA (art. 15 D.P.R. n. 633/1972);
- Esenti da IVA (art. 10 D.P.R. n. 633/1972);
- Non imponibili in quanto operazioni assimilate alle esportazioni, servizi internazionali e connessi agli scambi internazionali, cessioni ad esportazioni abituali (esportazioni indirette - art. 8, comma 1, lettera c, D.P.R. n. 633/1972);
- Effettuate dai soggetti passivi che usufruiscono del regime dei minimi e del regime forfetario.

Con l'entrata in vigore dell'obbligo di fatturazione elettronica, l'imposta di bollo continuerà a dover essere obbligatoriamente assolta sulle fatture di importo superiore ad euro 77,47 in tutti i casi riportati in precedenza, ma la differenza riguarda il metodo tramite il quale questa imposta deve essere versata: solitamente l'imposta di bollo veniva assolta nelle fatture cartacee tramite l'acquisto di singole marche da bollo da apporre direttamente nella copia originale della fattura (obbligo che è rimasto in vigore per i contribuenti che aderiscono al regime dei minimi oppure al regime forfetario, qualora esercitino la facoltà di continuare ad emettere le fatture in modalità cartacea); dal 1° gennaio 2019, invece, il versamento dell'imposta di bollo avviene tramite apposito

---

<sup>92</sup> D. P. R. 26 ottobre 1972, n. 642;

modello F24.

Ai sensi dell'articolo 6, comma 2, ultimo periodo, del D.M. 17.06.2014<sup>93</sup>, le fatture elettroniche devono riportare una specifica annotazione nel caso in cui sia obbligatorio l'assolvimento dell'imposta di bollo. Questo procedimento consente all'Agenzia delle Entrate, già in fase di ricezione delle stesse fatture, di verificare con procedure automatizzate il corretto assolvimento dell'imposta di bollo.

Con l'introduzione dell'obbligo generalizzato di emettere le fatture in modalità elettronica, ed in base alle disposizioni di tale comma 2, il versamento dell'imposta di bollo dovuta è effettuato dal 2019, con cadenza trimestrale, entro il giorno 20 del mese successivo a quello di chiusura del trimestre in cui sono state emesse le fatture stesse.

Con una modifica inserita in sede di conversione, il decreto fiscale 2020 (D.L. n. 124/2019)<sup>94</sup> ha previsto che nel caso in cui l'imposta di bollo da versare annualmente sia inferiore ad una soglia pari a 1.000 euro, il versamento possa essere assolto con cadenza semestrale anziché trimestrale.

Per agevolare il pagamento dell'imposta di bollo, ai sensi di quanto previsto dal richiamato comma 2, l'Agenzia delle Entrate rende noto ai soggetti passivi IVA, tramite il portale Fatture & Corrispettivi, l'ammontare dell'imposta di bollo dovuta, calcolata in base al numero di fatture che recano la suddetta specifica annotazione.

L'effetto derivante da questa nuova metodologia di assolvimento dell'imposta di bollo sarà una minore evasione legata a quest'imposta<sup>95</sup>: infatti, si presume un recupero dell'imposta di bollo in termini di gettito di circa 69 milioni di euro per anno nel triennio 2020-2022.

---

<sup>93</sup> D. M. 17 giugno 2014

<sup>94</sup> D. L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni dalla L. 19 dicembre 2019, n. 157;

<sup>95</sup> Caramaschi L. (2019) *Verifiche sull'imposta di bollo: più poteri all'Agenzia delle Entrate*, in Euroconference News: l'informazione quotidiana da professionista a professionista, Edizione 8 luglio 2019;

### 4.3.2 Nuovo obbligo di corrispettivi elettronici<sup>96</sup>

L'introduzione dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi fa parte, come la fatturazione elettronica, del più ampio processo di digitalizzazione avviato negli ultimi anni dall'Agenzia delle Entrate.

Questo strumento rappresenta un ulteriore passo in avanti nel processo di dematerializzazione dei documenti fiscali e della lotta all'evasione fiscale, dopo l'introduzione dell'obbligo generalizzato di emissione delle fatture in formato elettronico avvenuto nell'anno 2019.

Anche tramite l'invio dei corrispettivi secondo modalità elettroniche, oltre alle fatture, si può procedere a controlli anti evasione svolti in modo globale e sistematico, grazie al tracciato telematico, che li rende di più facile applicazione.

Dal 1° gennaio 2020 è entrato in vigore l'obbligo di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi (il cosiddetto scontrino elettronico, più correttamente chiamato documento commerciale) per tutti gli esercenti attività commerciali al dettaglio per le quali non è obbligatoria l'emissione della fattura (se non richiesta dal cliente). Si tratta della nuova modalità di certificazione dei corrispettivi percepiti, che sostituisce i vecchi scontrini fiscali e le vecchie ricevute fiscali. L'adempimento di memorizzazione e invio telematico ha avuto inizio già dal 1° luglio 2019 per gli operatori che avevano realizzato un volume d'affari superiore ai 400 mila euro nell'anno 2018.

Tra i soggetti interessati, oltre a coloro i quali emettevano scontrini fiscali, rientrano tutte quelle categorie che in precedenza emettevano ricevute fiscali (artigiani, alberghi, ristoranti, ecc.).

Il consumatore non subisce alcun cambiamento, in quanto l'unica cosa che per esso cambierà sarà la non ricezione dello scontrino o della ricevuta ma la ricezione di un documento commerciale, che, come nel caso di scontrino o ricevuta, potrà essere

---

<sup>96</sup> Guida Agenzia delle Entrate, Sezione Pubblicazioni online dell'Ufficio Comunicazioni e Stampa, *"Memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi"* – in collaborazione con l'Ufficio Applicativi della Divisione Servizi, ottobre 2019

conservato come garanzia del bene o del servizio pagato.

Ci sono una serie di esoneri dall'obbligo di memorizzazione elettronica delle operazioni: questi esoneri riguardano, ad esempio, tutte quelle operazioni che già in precedenza non obbligavano l'esercente all'emissione dello scontrino o della ricevuta (quali le corse dei taxi, le vendite di giornali, ecc.), le prestazioni di trasporto pubblico di persone, veicoli e bagagli al loro seguito, le operazioni effettuate a bordo di navi, aerei o treni nel corso di un trasporto internazionale.

Uno dei problemi maggiori sorti alla fine del 2019 in vista dell'obbligo di certificazione telematica dei corrispettivi è stato il poco tempo utile per dotarsi di un nuovo registratore telematico oppure aggiornare il registratore telematico già in possesso. A fronte del problema, è stata prevista una "moratoria" delle sanzioni di sei mesi (cioè fino al 30 giugno 2020), secondo la quale gli esercenti che non si sono ancora dotati dei nuovi registratori telematici potranno continuare ad emettere lo scontrino fiscale o la ricevuta fiscale, inviando poi i corrispettivi in modalità telematica attraverso un'apposita procedura web messa a disposizione dall'Agenzia delle Entrate. Con successivi provvedimenti legati all'insorgere dell'emergenza Covid-19, l'obbligo di invio dei corrispettivi tramite il registratore telematico e, di conseguenza, la possibilità di invio tramite la procedura web messa a disposizione dall'Agenzia delle Entrate senza applicazione di sanzioni, è stato ulteriormente posticipato al 1° gennaio 2021.

Con riguardo alla memorizzazione ed alla trasmissione telematica dei corrispettivi, è necessario quindi utilizzare strumenti tecnologici che siano in grado di garantire l'inalterabilità e la sicurezza dei dati. Tali strumenti sono<sup>97</sup>:

- Il Registratore Telematico (RT), cioè un registratore di cassa con capacità di connettersi a internet. A differenza del registratore di cassa tradizionale, al momento della chiusura di cassa, l'RT in automatico (quindi senza alcun intervento dell'esercente) predispone e sigilla elettronicamente il file contenente

---

<sup>97</sup> Guida Agenzia delle Entrate, Sezione Pubblicazioni online dell'Ufficio Comunicazioni e Stampa, *"Memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi"* – in collaborazione con l'Ufficio Applicativi della Divisione Servizi, ottobre 2019

i dati complessivi dei corrispettivi della giornata lavorativa e trasmette tale file al sistema dell’Agenzia delle Entrate in modo sicuro;

- La procedura web “documento commerciale online”, messa a disposizione nel portale “Fatture e Corrispettivi” del sito dell’Agenzia delle Entrate e utilizzabile anche su dispositivi mobili.

L’introduzione dei corrispettivi elettronici comporta semplificazioni e vantaggi per gli operatori economici, quali ad esempio l’eliminazione del registro dei corrispettivi. A seguito dell’introduzione dell’obbligo di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi verrà meno, infatti, l’obbligo di registrazione cartacea delle operazioni effettuate giornalmente nel registro dei corrispettivi.

Inoltre, non sarà più necessaria la conservazione della copia della ricevuta o dello scontrino rilasciata ai clienti, con conseguente riduzione dei costi e vantaggi operativi: infatti, questo sistema consentirà all’Amministrazione Finanziaria di acquisire tempestivamente tutti i dati relativi alle operazioni effettuate giornalmente per metterli di conseguenza a disposizione degli operatori IVA stessi, ma anche dei loro intermediari (commercialisti, sindacati), i quali otterranno così un valido supporto nella compilazione della dichiarazione IVA e nella liquidazione dell’imposta stessa.

Lo Stato ha previsto delle agevolazioni fiscali sia per l’acquisto di un nuovo registratore telematico, sia per l’adattamento del vecchio registratore di cassa (nel caso in cui questo già risulti compatibile con la nuova normativa in vigore): in particolare, è previsto un credito d’imposta pari al 50% della spesa sostenuta nel primo caso, cioè l’acquisto dell’RT, fino ad un massimo di 250 euro, ed un credito d’imposta di 50 euro nel secondo caso, cioè l’adattamento del vecchio registratore<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Guida Agenzia delle Entrate, Sezione Pubblicazioni online dell’Ufficio Comunicazioni e Stampa, “Memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi” – in collaborazione con l’Ufficio Applicativi della Divisione Servizi, ottobre 2019

## CONCLUSIONI

Nel presente elaborato ci si è posti l'obiettivo di analizzare il fenomeno dell'evasione fiscale nella sua interezza, a partire da un'analisi generale del fenomeno nel territorio italiano per poi porlo a confronto con il resto d'Europa, passando per l'elencazione delle maggiori cause di evasione e dei possibili rimedi che sono stati messi in atto nel corso dei decenni, ed arrivando infine al fulcro dell'analisi, esaminando l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica ed i risvolti che questo ha portato con sé in termini di lotta all'evasione fiscale.

Con riguardo a ciò, l'introduzione del sopracitato obbligo aveva proprio, per il legislatore, lo scopo, oltre che di digitalizzazione e crescita del Paese dal punto di vista dell'innovazione, di cercare di debellare, o quantomeno diminuire, il fenomeno dell'evasione.

Nel 2019, come detto in precedenza, si è assistito ad un aumento del gettito IVA e ad una diminuzione delle grandi frodi grazie alla possibilità di intercettare in tempi brevi flussi di fatturazione sospetti o false fatturazioni, fatto che va senz'altro a favore della fatturazione elettronica e del suo scopo di riduzione del fenomeno evasivo.

Tra i maggiori vantaggi apportati dalle e-fatture si possono senz'altro citare quelli legati alla riduzione dei costi legati alla produzione della fattura cartacea, la miglior gestione del processo amministrativo e contabile di fatturazione e la maggior sicurezza in termini di conservazione delle fatture, anche se, d'altra parte, è stato necessario da parte degli imprenditori e dei professionisti sostenere diverse spese per ottenere l'aggiornamento o l'installazione di nuovi software di modo da poter adempiere all'obbligo di fatturazione elettronica.

Oltre a questi vantaggi riguardanti la produzione vera e propria del documento fattura, si possono elencare una serie di benefici che giovano all'Amministrazione Finanziaria, quali la possibilità di acquisire in tempo reale le informazioni relative alle fatture emesse e ricevute, riuscendo a mettere in atto tempestivi controlli sulle imposte (in particolare sull'IVA): infatti, con l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica, tutti i controlli dell'Agenzia delle Entrate sono stati resi più efficaci, in particolare i controlli formali ed i



controlli sostanziali, che sono diventati più automatizzati, aumentandone quindi la precisione e riducendone le tempistiche di accertamento.

D'altra parte, a fronte di questi vantaggi, si possono evidenziare anche degli svantaggi legati all'introduzione dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica: se da un lato è vero che quest'ultima può portare ad una diminuzione dell'evasione poiché la trasmissione telematica può far sì che l'Amministrazione Finanziaria recepisca i dati più velocemente, è pur vero anche che ci possono comunque continuare ad essere molti casi in cui la fattura oppure lo scontrino non vengono proprio emessi, come accadeva quando le fatture erano emesse in formato cartaceo. È stato infatti largamente analizzato il caso, soprattutto, delle prestazioni rese a favore di un consumatore finali, i più inclini spesso a voler evitare l'emissione della fattura per ottenere un risparmio di spesa.

Come visto in precedenza, ci sono alcune categorie escluse dall'obbligo di emissione delle fatture in formato elettronico, categorie che a livello di evasione continueranno a praticarla, se presente, nella stessa quantità in cui veniva attuata in precedenza.

A conclusione dell'analisi condotta, si può affermare che a fronte di diversi vantaggi legati all'introduzione dell'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica, sono presenti anche diversi svantaggi che devono essere presi in considerazione: dopo il primo anno di messa in atto del predetto obbligo non è quindi ancora possibile definire con esattezza se sono i pro a superare i contro legati alla e-fattura oppure viceversa.

## BIBLIOGRAFIA

Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Normativa e Contenzioso, Circolare 19 ottobre 2005, n. 45, con oggetto *“Decreto Legislativo 20 febbraio 2004, n. 52 – attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA”*;

Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Normativa e Contenzioso, Risoluzione 4 luglio 2001, n. 107, con oggetto: *“Trasmissione fatture: utilizzo sistema combinato fondato sull’impiego congiunto del telefax e di un supporto informatico, nel rispetto del dettato normativo di cui all’articolo 21, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633”*;

Agenzia delle Entrate, Comunicato stampa del 18 marzo 2019, *“I risultati raggiunti e i servizi offerti nel 2018”*

Disponibile al sito:

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/-/cs-18-marzo-2019-risultati-raggiunti>;

Allingham, Michael G., and Agnar Sandmo, (1972) Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* 1: 323 - 338

Audizione del Comandante della Guardia di Finanza, generale Toschi, 11 giugno 2018, *“Bilancio dei risultati conseguiti negli ultimi 18 mesi”*

Disponibile al sito:

[https://www.camera.it/leg18/1132?shadow\\_primapagina=7793](https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=7793);

Barone G., Mocetti S. (2009) *Tax morale and public spending inefficiency*, Temi di discussione del Servizio Studi, Numero 732 – Novembre 2009, Banca d’Italia.

Disponibile al sito: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi->

[discussione/2009/2009-0732/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1;](https://www.ecnews.it/verifiche-sullimposta-di-bollo-piu-poteri-allagenzia-delle-entrate/)

Caramaschi L. (2019) *Verifiche sull'imposta di bollo: più poteri all'Agenzia delle Entrate*, in Euroconference News: l'informazione quotidiana da professionista a professionista, Edizione 8 luglio 2019.  
Disponibile al sito: [https://www.ecnews.it/verifiche-sullimposta-di-bollo-piu-poteri-allagenzia-delle-entrate/;](https://www.ecnews.it/verifiche-sullimposta-di-bollo-piu-poteri-allagenzia-delle-entrate/)

Confcommercio (2017), *Le determinanti dell'evasione fiscale: un'analisi regionale. Luglio 2017;*

Corte dei Conti (2014), *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica;*

Direttiva del Consiglio 13 luglio 2010, n. 2010/45/UE, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda le norme in materia di fatturazione;

Direttiva del Consiglio 20 dicembre 2001, n. 2001/115/CE, che modifica la Direttiva 77/388/CEE al fine di semplificare, modernizzare e armonizzare le modalità di fatturazione previste in materia di imposta sul valore aggiunto;

European Commission, (2019), *Study and Reports on the VAT Gap in the 28-EU Member States: 2019 Final Report;*

Guida Agenzia delle Entrate, Sezione Pubblicazioni online dell'Ufficio Comunicazioni e Stampa, *"Gli indici sintetici di affidabilità fiscale: i vantaggi per imprese e professionisti"* – in collaborazione con l'Ufficio Gestione indicatori sintetici di affidabilità della Divisione Contribuenti, giugno 2019;

*Fatturazione elettronica: una chance per il cambiamento*, Convegno Campus Bovisa del Politecnico di Milano (Milano, 2019), a cura di C. Rorato, Direttore Osservatorio Fatturazione Elettronica & eCommerce B2B Politecnico di

Milano;

Guida Agenzia delle Entrate, Sezione Pubblicazioni online dell'Ufficio Comunicazioni e Stampa, *"Memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi"* – in collaborazione con l'Ufficio Applicativi della Divisione Servizi, ottobre 2019;

Istat (2019), *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2014-2017*;

Kirchler E. (2007), *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge;

Manestra S. (2010) *Per una storia della tax compliance in Italia*, *Questioni di Economia e Finanza*, Numero 81 – dicembre 2010, Banca d'Italia.

Disponibile al sito: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0081/index.html>;

Ministero dell'economia e delle finanze (2017), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2017*;

Ministero dell'economia e delle finanze (2018), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2018*;

Ministero dell'economia e delle finanze (2019), *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2019 – Allegato: rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – Anno 2019*;

Ministero dell'economia e delle finanze (2019), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2019*;

Ministero delle Finanze – Tasse e imposte indirette sugli affari, Risoluzione 30 aprile 1986, n. 360879, con oggetto: *"I.V.A.. Fatturazione. Modalità procedurali."*;

Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle Entrate 30 aprile 2018, prot. n. 89757/2018, *"Regole tecniche per l'emissione e la ricezione delle fatture elettroniche"*

*per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato e per le relative variazioni, utilizzando il Sistema di Interscambio, nonché per la trasmissione telematica dei dati delle operazioni di cessione di beni e prestazioni di servizi transfrontaliere e per l'attuazione delle ulteriori disposizioni di cui all'articolo 1, commi 6, 6bis e 6ter, del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127";*

Pucci C. (2019), *Se la fatturazione elettronica rischia di far estinguere le micro imprese: la denuncia*, in Unimpresa – gennaio 2019.

Disponibile al sito:

[https://www.agendadigitale.eu/documenti/fatturazione-elettronica/se-la-fatturazione-elettronica-rischia-di-far-estinguere-le-micro-imprese-il-problema/;](https://www.agendadigitale.eu/documenti/fatturazione-elettronica/se-la-fatturazione-elettronica-rischia-di-far-estinguere-le-micro-imprese-il-problema/)

Rizzi D. (2018), *Dispensa di scienza delle finanze avanzato – L'evasione fiscale*, Università Ca' Foscari Venezia;

Rosen H., Gayer T., *Scienza delle finanze* (titolo orig. *Public Finance*, Mc Graw – Hill Education, 2014, 10th edition), edizione italiana a cura di Chiara Rapallini, Milano, 2014;

Santoro A., *L'evasione fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2010;

Schneider F. (2013), *The Shadow Economy in Europe*, AT Kearney Korea LLC;

Senato della Repubblica – VI Commissione Finanze, Audizione del Direttore Generale delle Finanze Prof. Fabrizia Lapecorella, 31 ottobre 2018, "*Decreto Legge recante disposizioni urgenti in materia fiscale (DL 119/2018)*";

Ufficio Studi CGIA (2019) – *Pressione fiscale in aumento. Nel 2019 rischiamo che l'asticella sfiori il 43%* - News del 30 marzo 2019;

Vincenzo Visco (2014), *“What do (disloyal) tax payers do: a taxonomy of the mechanism of tax evasion in Italy and proposed remedies”*, *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DIGEF, Sapienza University of Rome.

## RIFERIMENTI NORMATIVI

- D. L. 2 marzo 2012, n. 16, *“Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”*;
- D. L. 22 ottobre 2016, n. 193, *“Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili”*;
- D. L. 23 ottobre 2018, n. 119, *“Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria”*;
- D. L. 24 aprile 2017, n. 50, *“Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”*;
- D. L. 26 ottobre 2019, n. 124, *“Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili”* convertito con modificazioni dalla L. 19 dicembre 2019, n. 157;
- D. L. 31 maggio 2010, n. 78, *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*;
- D. Lgs. 10 marzo 2000, n. 74, *“Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell’articolo 9 della Legge 25 giugno 1999, n. 205”*;
- D. Lgs. 12 dicembre 2003, n. 344, *“Riforma dell’imposizione sul reddito delle società, a norma dell’articolo 4 della legge 7 aprile 2003, n. 80”*;
- D. Lgs. 20 febbraio 2004, n. 52, *“Attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA”*;
- D. Lgs. 21 novembre 2014, n. 175, *“Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata”*;

- D. Lgs. 5 agosto 2015, n. 127, *“Trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici, in attuazione dell’articolo 9, comma 1, lettere d) e g), della legge 11 marzo 2004, n. 23”*;
- D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, *“Codice dell’amministrazione digitale”*, articolo 20, comma 1-bis;
- D. M. 17 giugno 2014, *“Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione su diversi tipi di supporto – articolo 21, comma 5, del decreto legislativo n. 85/2005”*;
- D. M. 24 dicembre 2012, *“Contenuto induttivo degli elementi indicativi di capacità contributiva sulla base dei quali può essere fondata la determinazione sintetica del reddito”*;
- D. M. 3 aprile 2013, n. 55, *“Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell’articolo 1, commi da 209 a 213, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244”*;
- D. P. R. 22 dicembre 1986, n. 917, *“Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi”*;
- D. P. R. 26 ottobre 1972, n. 633, *“Istituzione e disciplina dell’imposta sul valore aggiunto”*;
- D. P. R. 26 ottobre 1972, n. 642, *“Disciplina dell’imposta di bollo”*;
- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, *“Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi”*;
- Decreto 13 maggio 2016, n. 94, *“Regolamento recante attuazione dell’articolo 1, comma 154, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Canone RAI in bolletta)”*;
- L. 1 dicembre 2016, n. 225, *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per*



*il finanziamento di esigenze indifferibili”;*

- L. 11 marzo 2014, n. 23, *“Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita”;*
- L. 24 dicembre 2007, n. 244, *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2008)”;*
- L. 24 dicembre 2012, n. 228, *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”;*
- L. 27 dicembre 2017, n. 205, *“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018 – 2020”;*
- L. 28 dicembre 2015, n. 208, *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2016)”;*
- L. 28 dicembre 1995, n. 549, *“Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”;*
- L. 29 dicembre 1993, n. 427, *“ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, recante armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonche' disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie”;*
- L. 30 luglio 2010, n. 122, *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”;*

L. 30 novembre 1994, n. 656, *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564, recante disposizioni urgenti in materia fiscale”*;