

Misure di contrasto all'evasione fiscale

Una proposta di riforma del regime IVA

Sommario

Premessa.....	3
1. I meccanismi di evasione dell'IVA	4
1.1. Le cessioni al consumo.....	5
1.2. Le cessioni intermedie	8
1.3. Il reverse-charge e le importazioni	12
1.4. Gli acquisti indetraibili	13
2. Riflessi dell'evasione IVA sulle imposte sui redditi e sull'IRAP	14
3. Il modello dell'evasione IVA.....	16
4. Possibili misure di contrasto all'evasione IVA.....	23
4.1. Introduzione dell'aliquota unica	24
4.1.1. <i>Aliquota unica a invarianza del gettito IVA</i>	24
4.1.2. <i>Aliquota unica a invarianza del carico fiscale complessivo</i>	24
4.1.3. <i>Aliquota unica a invarianza del carico fiscale sulle famiglie</i>	25
4.2. Contrasto all'evasione dell'IVA sulle cessioni al consumo.....	26
4.2.1. <i>Applicazione del "regime del margine" per le cessioni al consumo del commercio</i>	26
4.2.2. <i>Applicazione dell'aliquota ordinaria agli scambi intermedi</i>	28
4.2.3. <i>Introduzione dello "scontrino telematico"</i>	29
4.2.4. <i>Introduzione dell'obbligo di pagamento con carta elettronica</i>	30
Contrasto all'evasione dell'IVA sulle cessioni intermedie	32
4.2.5. <i>Applicazione del "regime del margine" per le cessioni intermedie del commercio</i>	32
4.2.6. <i>Applicazione del "reverse-charge" a tutte le operazioni intermedie</i>	34
4.2.7. <i>Applicazione del "reverse-charge" al settore del commercio</i>	40
4.2.8. <i>Introduzione della fatturazione telematica</i>	41
4.3. L'IVA delle Pubbliche Amministrazioni	43
4.4. Quadro riepilogativo	44
5. Proposta di riforma del regime IVA.....	47
5.1. La fase di "start-up"	49
5.2. La riforma "in progress"	50
5.3. La riforma a regime.....	50
5.4. Gli effetti indiretti della riforma.....	52
Conclusioni.....	53

Premessa

Il tema della lotta all'evasione fiscale viene per lo più fatto coincidere con quello della repressione, mentre è ormai chiaro che la diffusione del fenomeno e i numeri in gioco impediscono di affidare nell'attività di accertamento quale unica ed efficace arma di contrasto. Le proposte contenute in questo lavoro si collocano, pertanto, nell'ambito delle misure che tendono a far emergere "spontaneamente" la base imponibile oggi occultata (la c.d. "Tax compliance"), puntando su interventi normativi che riguardano principalmente i meccanismi stessi dell'imposizione, con un focus specifico sull'IVA e sulle sue modalità di applicazione. Come si vedrà, nessuno degli interventi ipotizzati determinerebbe aumenti della pressione fiscale né, soprattutto, aggravii fiscali per chi paga regolarmente le imposte dovute.

Ci sono vari motivi che spingono a cominciare dall'IVA: prima di tutto perché la sua evasione pone le basi per quella delle imposte sui redditi e dell'IRAP; in secondo luogo perché alcuni aspetti dell'attuale meccanismo impositivo si prestano a un uso distorto e fraudolento; infine perché, attraverso la "creazione" di crediti non spettanti, l'IVA può essere utilizzata, grazie alla compensazione, per mascherare il mancato pagamento di contributi e ritenute alla fonte, reato ben più grave di quello dell'evasione fiscale in senso stretto.

Il regime applicativo dell'IVA prevede che tutte le transazioni di compravendita, salvo specifiche eccezioni, siano assoggettate all'imposta. L'IVA pagata da chi acquista è riscossa da chi vende, che deve poi versarla allo Stato. L'imposta pagata per gli acquisti effettuati nell'ambito di un'attività economica è detraibile da quella riscossa, fatta eccezione per gli acquisti considerati indetraibili. In questo modo, ciascun operatore versa, o meglio è tenuto a versare, l'imposta che residua dalla compensazione dell'IVA riscossa con quella detraibile, cosicché l'imposta pagata dai consumatori finali perviene allo Stato in parte da chi ha effettuato la vendita diretta al consumo (quella relativa al suo valore aggiunto) e in parte (la stessa che lui paga ai fornitori) dagli operatori che costituiscono la filiera produttiva che ha contribuito alla realizzazione del prodotto, ognuno in misura proporzionale al proprio valore aggiunto (fig. 1).

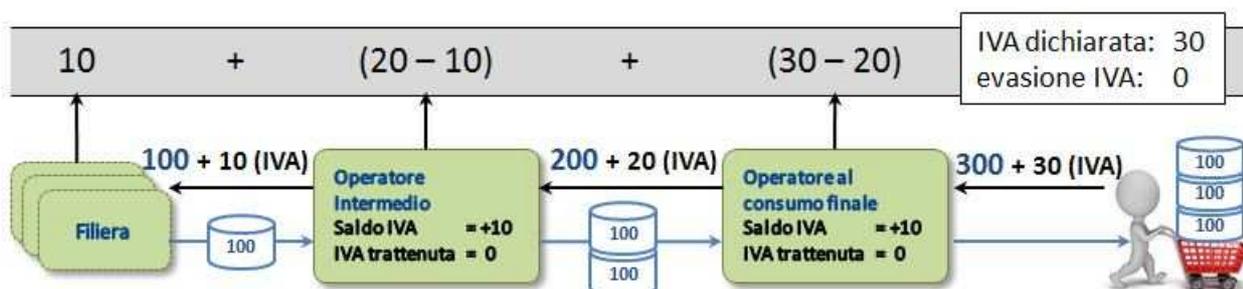


Fig. 1: Cessioni intermedie e cessioni al consumo in assenza di evasione.

Se si osserva il meccanismo nel suo complesso, si vede però come, tra imposte a debito e imposte a credito, l'IVA connessa alle cessioni intermedie detraibili è in teoria nulla e che quella dovuta allo Stato coincide esattamente con l'IVA pagata dai consumatori, a parte la quota d'imposta che resta a carico degli stessi operatori IVA in quanto indetraibile. Qualsiasi discrepanza tra questi due valori implica pertanto che parte dell'imposta pagata dai consumatori o di quella indetraibile non è stata dichiarata da chi l'ha riscossa e costituisce la misura di un'evasione perpetrata ai danni dello Stato.

1. I meccanismi di evasione dell'IVA

In linea generale, l'evasione IVA si sviluppa non dichiarando le operazioni imponibili, quelle cioè che generano un debito d'imposta nei confronti dello Stato.

Le operazioni imponibili sono in primo luogo le cessioni. Queste possono essere effettuate nei confronti di altri operatori IVA (**cessioni intermedie**) o verso consumatori finali, quando l'acquisto non è finalizzato all'esercizio di un'attività economica (**cessioni al consumo**). In tal senso sono cessioni al consumo quelle effettuate nei confronti dei privati cittadini, delle Pubbliche Amministrazioni e degli enti non commerciali che svolgono attività sociali, quali gli organismi di assistenza e beneficenza o i circoli culturali, ma anche i partiti politici e le organizzazioni sindacali.

Esistono poi altri due tipi di operazioni imponibili per le quali chi le fa è tenuto a versare la relativa imposta allo Stato. Si tratta degli acquisti fatti in regime di **reverse-charge**, le cui imposte sono dovute dall'acquirente mentre le relative cessioni sono considerate "non imponibili", e le **importazioni** da paesi extracomunitari, per le quali l'IVA è versata direttamente in dogana dall'importatore.

Le modalità di evasione differiscono a seconda del tipo di operazione imponibile, perché diversa è la tipologia delle parti in causa e diversi sono gli obblighi di legge cui esse sono soggette.

Pur nella consapevolezza che l'evasione è un fenomeno complesso e che l'infedeltà fiscale è il prodotto di comportamenti differenti e correlati, orientati sia alla frode sia al suo mascheramento, è utile esaminare quali sono i meccanismi che ne stanno alla base e come producono i loro effetti. A tal fine, nei paragrafi che seguono, si farà ricorso a schemi esemplificativi (simili a quello di fig. 1) che illustrano i possibili comportamenti elusivi dell'anello intermedio di una generica catena produttiva e di quello finale, evidenziando, caso per caso, la convenienza per i singoli operatori in termini di benefici economici e l'effetto che il loro comportamento ha, complessivamente, sulle casse dello Stato. Per ogni passaggio, oltre al valore del bene scambiato (freccia azzurra), è indicata l'IVA dovuta (freccia nera); inoltre, per ciascun operatore vengono evidenziati:

- il saldo reale dell'IVA a debito e a credito (all'interno di ciascun riquadro);
- gli importi dell'IVA a debito e di quella a credito esposti in dichiarazione (all'interno della barra grigia superiore);
- il guadagno conseguito, ovvero l'IVA trattenuta, frutto dell'imposta non versata e di quella indebitamente portata a credito (all'interno di ciascun riquadro).

Le crocette rosse, infine, possono evidenziare, a seconda dei casi, l'IVA non fatturata oppure quella semplicemente non dichiarata.

1.1. Le cessioni al consumo

Nel caso delle cessioni al consumo finale, l'evasione si sviluppa sia attraverso la mancata documentazione dell'operazione, omettendo cioè di rilasciare la fattura, la ricevuta o lo scontrino fiscale, sia evitando di annotarla nei registri contabili o semplicemente non dichiarando ciò che è stato registrato.

Di fatto l'evasore può fare affidamento sulla frequente mancanza d'interesse da parte dell'acquirente nell'ottenere una certificazione dell'acquisto effettuato, ma anche sull'oggettiva difficoltà di una verifica documentale da parte dell'Amministrazione finanziaria della coerenza tra gli scontrini rilasciati e le vendite effettuate, cosa che rende questi controlli oltremodo sporadici.

E' evidente che, se l'evasione prende origine dall'omessa certificazione dell'operazione, essa ha un minor rischio di essere individuata ed è quindi presumibilmente più diffusa. Non sempre, però, chi vende al consumo finale può fare affidamento su tale opportunità, in quanto chi acquista può richiedere la certificazione dell'operazione anche solo per motivi di bilancio (si pensi agli acquisti della PA o degli enti no-profit) o di garanzia (come nell'acquisto di abitazioni) o di detraibilità delle spese sostenute (ristrutturazioni edilizie, ecc.).

A conti fatti, il vero limite per chi evade è costituito dalla necessità di esporre comunque un giro d'affari e un margine di guadagno verosimili e non troppo lontani da quelli riscontrabili in situazioni analoghe. Diversamente, il rapporto rischi/benefici potrebbe diventare sfavorevole, per la maggiore probabilità che il Fisco possa avviare un'azione di controllo. Questo fa sì che, per mantenere una certa coerenza tra acquisti e vendite, si faccia ricorso anche all'omessa fatturazione di parte degli acquisti effettuati o che, laddove necessario, si debbano non dichiarare parte degli acquisti fatturati, riducendo in questo modo, ma mai annullando, il guadagno derivante dalle cessioni al consumo non dichiarate.

Alcuni esempi possono aiutare a comprendere meglio quanto detto.

Fig. 2: Omessa dichiarazione di cessioni al consumo

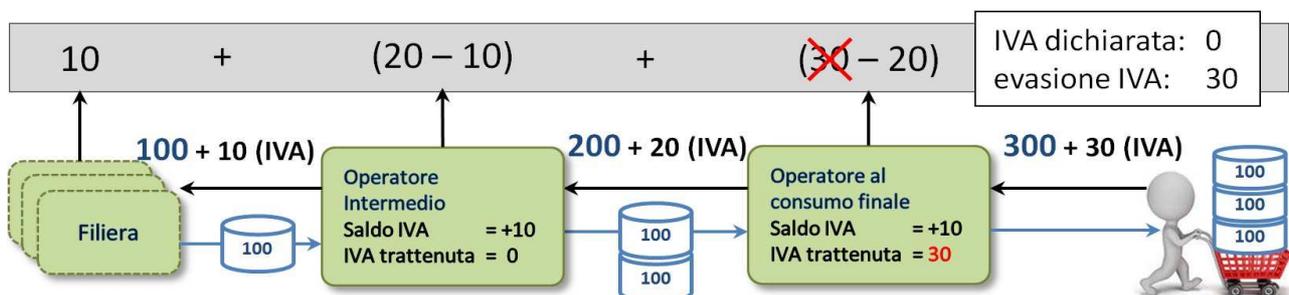


Fig. 2a: Evasione dell'IVA al consumo.

L'omessa dichiarazione delle cessioni al consumo determina la perdita totale dell'IVA a beneficio di chi effettua la cessione.

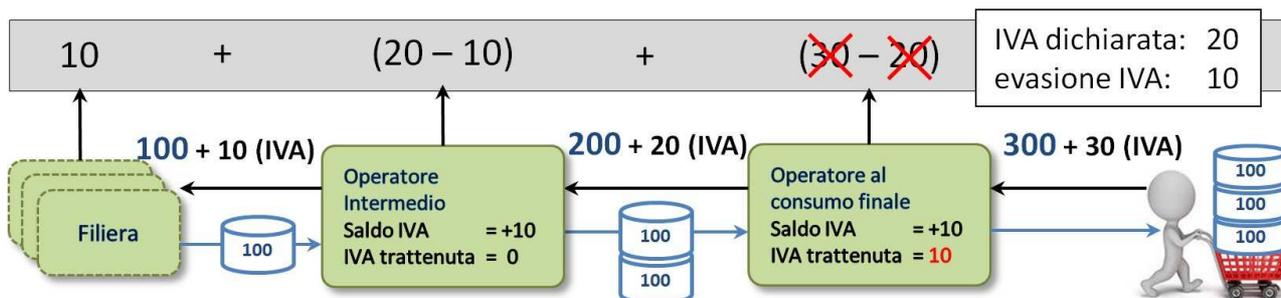


Fig. 2b: Evasione dell'IVA al consumo con contemporanea omessa dichiarazione degli acquisti fatturati. L'omessa dichiarazione degli acquisti fatturati determina un'evasione dell'IVA al consumo limitata al valore aggiunto.

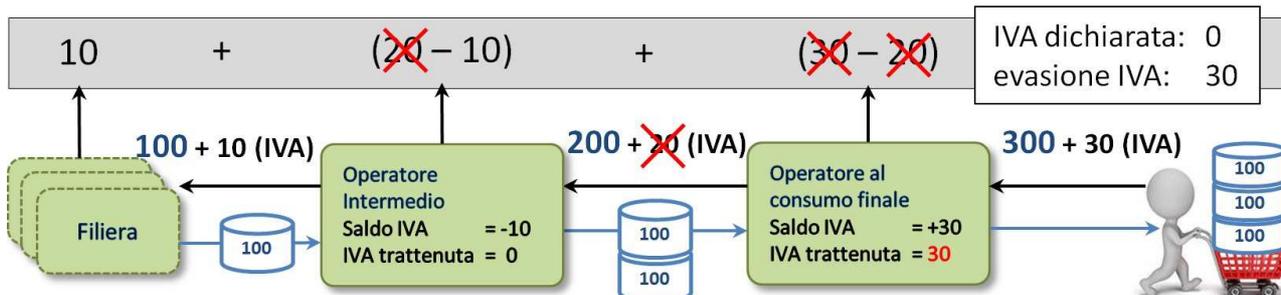


Fig. 2c: Evasione dell'IVA al consumo con omessa fatturazione degli acquisti. Anche in caso di evasione dell'IVA al consumo con omessa fatturazione degli acquisti dall'operatore intermedio, l'evasione va a beneficio di chi effettua la cessione al consumo.

La fig. 2a mostra come l'omessa dichiarazione dell'IVA al consumo - prescindendo dalla fatturazione o meno della vendita - se accompagnata dall'integrale dichiarazione degli acquisti, determini l'evasione totale dell'imposta pagata dal consumatore (30) a beneficio dell'operatore al consumo finale, il quale può sia trattenere l'IVA a saldo, pari a 10, sia usufruire di un credito d'imposta non spettante di 20. In tal modo, però, il mark-up esposto si abbassa, e questo è da sempre considerato dal Fisco un indice di pericolosità; per cui il meccanismo illustrato non può essere adottato oltre certi limiti senza che questo faccia aumentare fortemente le possibilità di un controllo fiscale.

A tale problema si pone rimedio in due modi. Il primo è mostrato in fig. 2b, e consiste semplicemente nel non dichiarare parte degli acquisti regolarmente fatturati dai fornitori. Come si vede, l'operatore al consumo finale riesce egualmente a non versare la reale IVA a saldo maturata (10), ma non acquisisce più alcun credito d'imposta; per cui evasione e guadagno, in questo caso, sono solo parziali, perché l'imposta residua (20), che coincide con quella da lui pagata al fornitore, in assenza di ulteriori evasioni, perviene allo Stato dalla filiera che lo precede.

La seconda possibilità, illustrata nella fig. 2c, è quella di associare all'omessa dichiarazione dell'IVA al consumo anche l'omessa fatturazione degli acquisti. In questo modo l'imposta che viene a mancare coincide con l'IVA pagata dal consumatore finale (30), ancorché ripartita tra quella che avrebbe dovuto versare l'operatore al consumo finale (10), che invece non versa nulla, e quella che avrebbe versato l'operatore intermedio, il quale però, anziché un'imposta a debito di 10 esporrà in dichiarazione un credito di pari importo. In altri termini, la mancata dichiarazione delle cessioni da parte dell'operatore intermedio, conseguente a un'omessa fatturazione dell'operazione, non aggiunge evasione a quella perpetrata dall'operatore finale.

La cosa interessante è che, anche in questo caso, l'IVA evasa (30) va a totale beneficio dell'operatore al consumo finale, il quale, non versando alcuna imposta, trattiene per sé la reale IVA a saldo, pari ora a 30 e non più a 10, in quanto non deve pagare l'IVA al suo fornitore. Evasione e guadagno, quindi, sono tutti dell'operatore finale, ancorché con il contributo di quello intermedio. Quest'ultimo, invece, non trae alcun beneficio dalla sua omessa fatturazione, almeno ai fini

dell'IVA¹, mentre, come si vedrà poi, avrà il suo tornaconto ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, il che spiega anche perché il fenomeno esista.

Dal punto di vista dell'evasore al consumo finale, quindi, quest'ultima modalità si rivela senz'altro più vantaggiosa della precedente, perché riesce a non abbassare il mark-up esposto e permette nel contempo di trattenere tutta l'IVA pagata dal consumatore. Essa però non può essere adottata senza la "collaborazione" del fornitore, il quale potrebbe non essere disposto a omettere la fatturazione per vari motivi: per onestà, per non risultare incoerente con gli studi di settore, per mancanza di un tornaconto in termini di IVA, per il rischio di una verifica di magazzino, ecc.. Senza dire che un'omessa fatturazione degli acquisti deve necessariamente essere "premeditata" e programmata in quanto precede, temporalmente, la mancata dichiarazione della cessione al consumo del bene. L'omessa dichiarazione degli acquisti, di contro, può essere attuata in modo autonomo e nella misura voluta. E' quindi probabile che i tre meccanismi di evasione illustrati negli schemi precedenti siano destinati a coesistere.

¹ Salvo accordi tra le parti per dividersi l'IVA sottratta allo Stato.

1.2. Le cessioni intermedie

Come si è avuto modo di osservare, il meccanismo di applicazione dell'IVA, visto nel suo complesso, è tale che, tra imposte a debito e imposte a credito, l'IVA connessa alle operazioni intermedie è in teoria nulla, salvo i casi d'indetraibilità degli acquisti. Affinché, quindi, si determini un'evasione d'imposta, è necessario che le cessioni intermedie imponibili complessivamente dichiarate siano inferiori a quelle fatturate e quindi ai relativi acquisti detraibili. Questo può avvenire solo in due modi: o dichiarando acquisti inesistenti, che per definizione nessuno porterà a debito (false fatturazioni), o evitando di dichiarare, e quindi di addebitarsi, cessioni regolarmente fatturate, che l'acquirente potrà invece portarsi in detrazione (a prescindere dal fatto che poi lo faccia o no).

L'omessa fatturazione di operazioni intermedie, al contrario, non produce di per sé evasione in quanto tutto ciò che avrebbe dovuto essere portato a debito da chi effettua la cessione sarebbe anche risultato detraibile per chi acquista. Fanno eccezione, in tal senso, solo le cessioni intermedie di beni non ammessi in detrazione, la cui evasione, proprio per questo motivo, si concretizza anche in caso di omessa fatturazione, tanto da poterle assimilare a tutti gli effetti alle cessioni di beni al consumo finale.

Gli schemi che seguono mettono in evidenza quanto detto.

Fig. 3: Omessa dichiarazione di cessioni intermedie

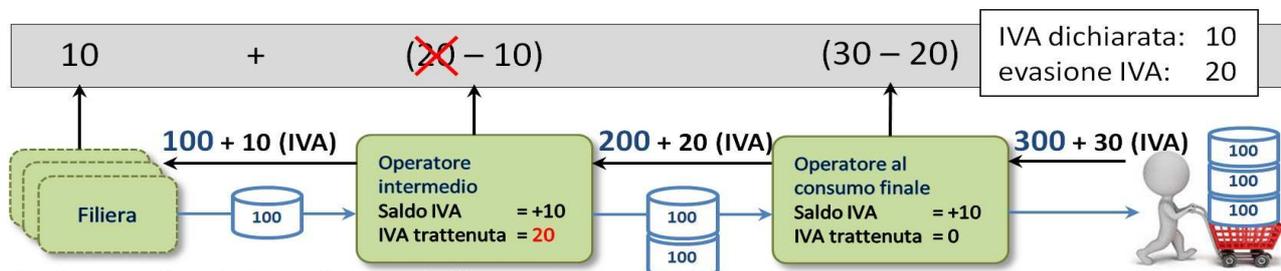


Fig. 3a: Evasione dell'IVA sulle operazioni intermedie.

L'omessa dichiarazione delle cessioni intermedie (regolarmente fatturate) determina la perdita totale dell'IVA a beneficio di chi effettua la cessione.

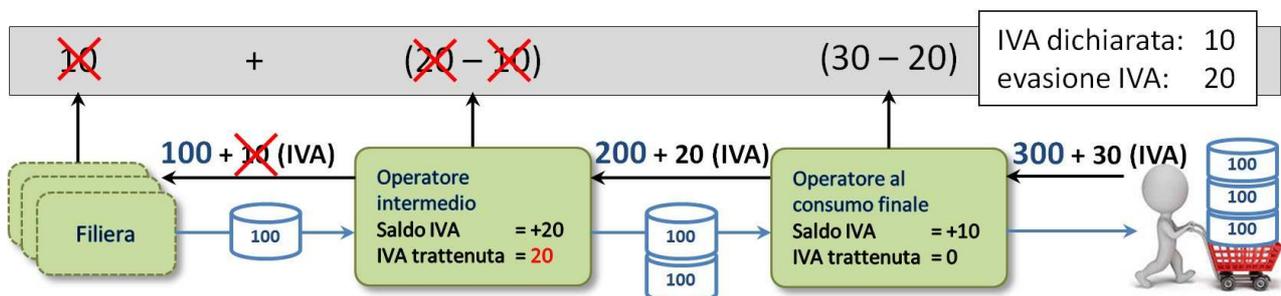


Fig. 3b: Evasione dell'IVA sulle operazioni intermedie con omessa fatturazione degli acquisti.

Anche in caso di evasione dell'IVA intermedia con omessa fatturazione degli acquisti, l'evasione va a beneficio di chi effettua la cessione intermedia.

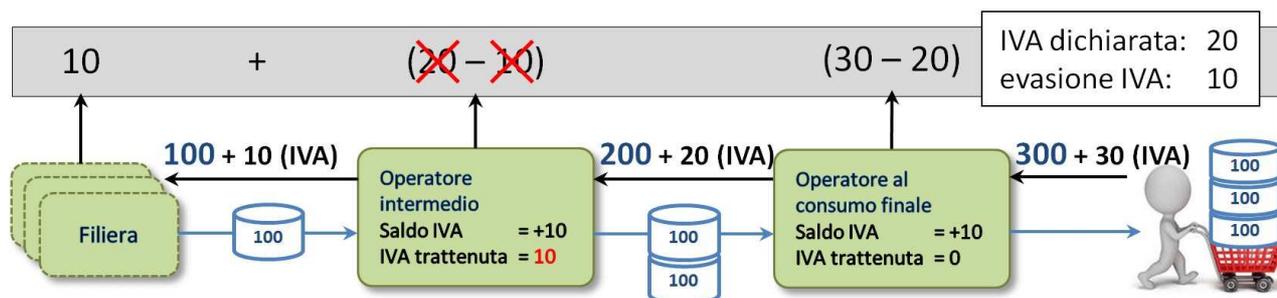


Fig. 3c: Evasione dell'IVA sulle operazioni intermedie con omessa dichiarazione degli acquisti fatturati. L'omessa dichiarazione degli acquisti fatturati determina un'evasione dell'IVA intermedia limitata al valore aggiunto.

Come si vede in fig. 3, la mancata dichiarazione della cessione intermedia di beni regolarmente fatturati produce gli stessi effetti dell'omessa dichiarazione delle cessioni al consumo finale (cfr. fig. 2). L'evasione e il guadagno sono sempre e soltanto dell'operatore che omette di dichiarare le cessioni e coincidono con l'intera IVA a debito non dichiarata, nel caso in cui i relativi acquisti siano egualmente dichiarati (fig. 3a) o non fatturati (fig. 3b), mentre si riducono al solo saldo IVA reale, se gli acquisti non vengono dichiarati (fig. 3c).

Una situazione sostanzialmente analoga si realizza con la dichiarazione di acquisti detraibili inesistenti, come nel caso delle false fatturazioni (fig. 4).

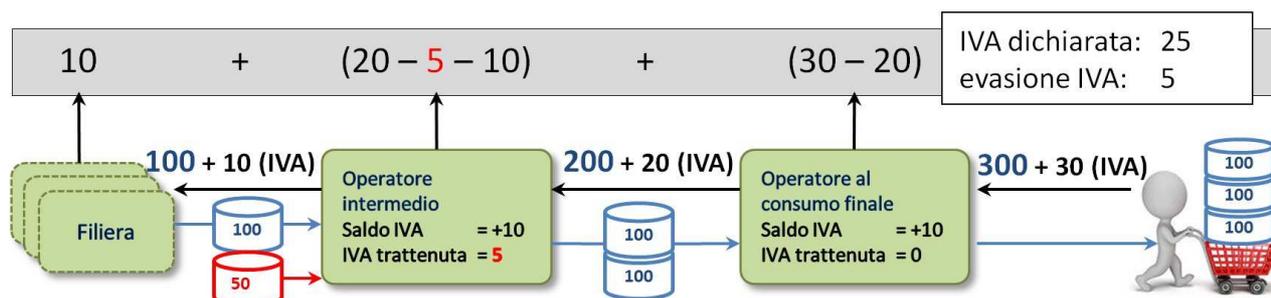


Fig. 4: Fatturazione di operazioni inesistenti. L'IVA portata indebitamente a credito grazie ad una falsa fatturazione consente di compensare l'imposta dovuta in relazione alle cessioni dichiarate. L'evasione che ne deriva è la stessa che si sarebbe ottenuta dichiarando solo parte delle cessioni fatturate.

Anche in questo caso, infatti, l'evasione e il guadagno (5) sono solo dell'operatore intermedio che ha dichiarato gli acquisti inesistenti.

E' interessante osservare che quanto detto vale tanto se l'acquirente è un altro operatore intermedio quanto se è un operatore al consumo finale, e che l'evasione così maturata va ad "aggiungersi" all'eventuale evasione fatta non dichiarando cessioni al consumo. In altri termini l'evasione che si sviluppa lungo la catena intermedia "produce" IVA evasa in modo del tutto scollegato da quella pagata dal consumatore finale, tanto che l'evasione complessiva può risultare superiore al 100% dell'IVA dovuta allo Stato. Questo specifico fenomeno è reso evidente dallo schema di fig. 5, nel quale l'IVA sottratta (80) è maggiore di quella applicata (30).

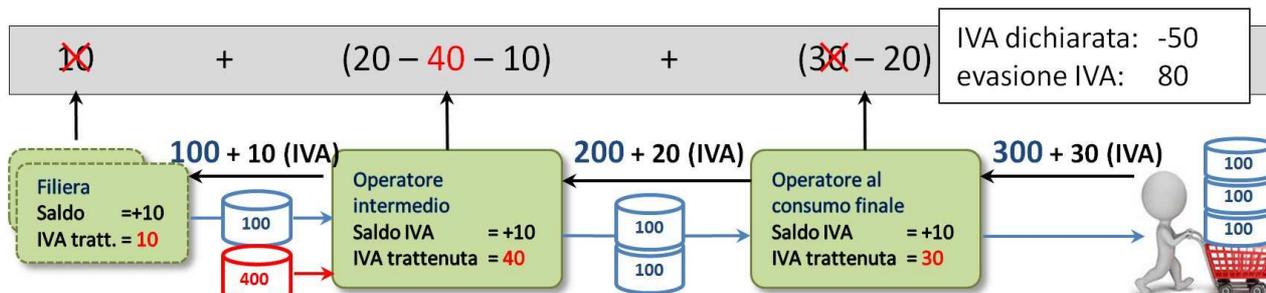


Fig. 5: Catena di evasioni IVA.

Le omesse dichiarazioni e le false fatturazioni intermedie “generano” imposta evasa. Qui si vede come, a fronte di un’IVA di 30 pagata dal consumatore finale, l’imposta evasa sia 80.

Negli schemi successivi si mostrano, invece, gli effetti prodotti dall’omessa fatturazione di operazioni intermedie.

Fig. 6: Omessa fatturazione di operazioni intermedie

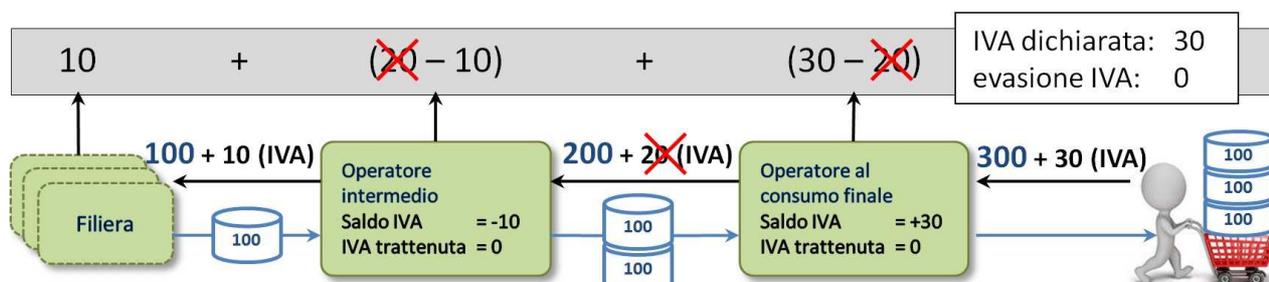


Fig. 6a: Omessa fatturazione di operazioni riguardanti beni detraibili.

L’omessa fatturazione intermedia, pur determinando formalmente un’evazione IVA a carico di chi effettua la cessione, non produce di per sé una perdita di gettito né un guadagno illecito per gli operatori IVA coinvolti.

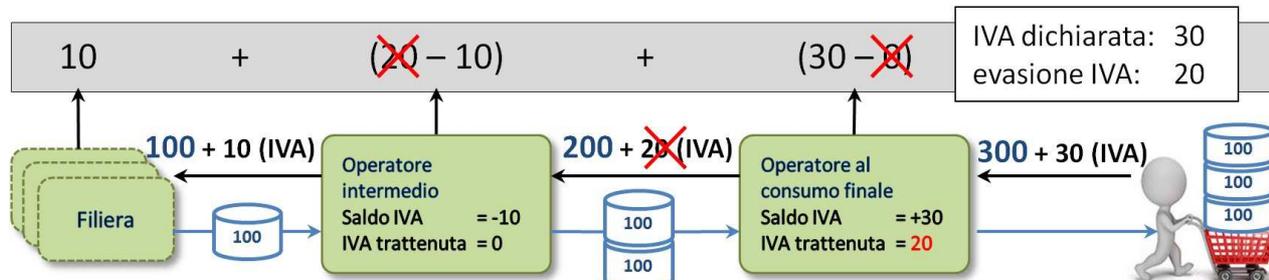


Fig. 6b: Omessa fatturazione di operazioni riguardanti beni non ammessi in detrazione.

In questo caso l’omessa fatturazione intermedia genera effettivamente evasione, esattamente come se si trattasse di una cessione al consumo finale. Tutta l’IVA evasa va però a beneficio di chi acquista il bene non fatturato, anche se formalmente l’evazione è a carico di chi ne effettua la cessione.

In entrambi i casi, si presume che il fornitore non richieda, e quindi non riscuota, l’IVA teoricamente dovuta dall’acquirente. Nel primo caso (fig. 6a) l’IVA evasa è pari a zero, per effetto della mancata dichiarazione tanto dell’imposta a debito quanto di quella a credito che sarebbe spettata. Nel secondo (fig. 6b), invece, l’indetraibilità dell’IVA pagata dall’acquirente fa sì che ci sia effettivamente una sottrazione d’imposta.

La cosa da notare è che, in questo caso, tutto il guadagno e tutta l’evazione (20) sono dell’acquirente, che non paga l’IVA dovuta, e non di chi vende, che non emette la fattura.

D'altronde già nello schema di fig. 2c si era potuto constatare come l'omessa fatturazione di una cessione di beni detraibili non incidesse né sui guadagni dell'acquirente evasore né sull'evasione complessiva.

E' allora lecito chiedersi come mai, pur in presenza di una palese divergenza d'interessi, l'omessa fatturazione venga comunque praticata, anche negli scambi intermedi. La spiegazione sta nel fatto che, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, visto che l'acquirente paga comunque il prezzo dovuto, per quanto al netto dell'IVA, il venditore trae un effettivo beneficio dall'eventuale omessa fatturazione, perché questa gli consente di non dichiarare ricavi effettivamente maturati. Nel contempo l'acquirente potrebbe avere interesse a non dichiarare parte dei suoi costi, al fine di tenere alto il proprio indice di mark-up nel caso riesca, a sua volta, a non dichiarare parte dei ricavi, cosicché il presunto conflitto d'interessi tra chi vende e chi acquista viene a mancare.

Il principale ostacolo all'evasione intermedia resta comunque proprio il conflitto d'interessi tra acquirente e venditore, che limita le omesse fatturazioni costringendo a non dichiarare operazioni regolarmente documentate e quindi maggiormente esposte ai controlli da parte del Fisco. Il resto lo fa l'opportunità di esporre un giro d'affari e un margine di guadagno quanto meno credibili, così da ridurre il rischio di un controllo fiscale, anche a costo di non dichiarare parte degli acquisti effettuati.

1.3. Il reverse-charge e le importazioni

Tanto gli acquisti fatti in regime di reverse-charge (fig. 7) quanto le importazioni da paesi extracomunitari (fig. 8) sono operazioni che non generano evasione IVA in quanto, in ambedue i casi, il soggetto che acquisisce il debito d'imposta nei confronti dello Stato è lo stesso che la può detrarre. Conseguentemente, per poterle portare in detrazione, l'acquirente deve anche versare o aver versato la relativa imposta.

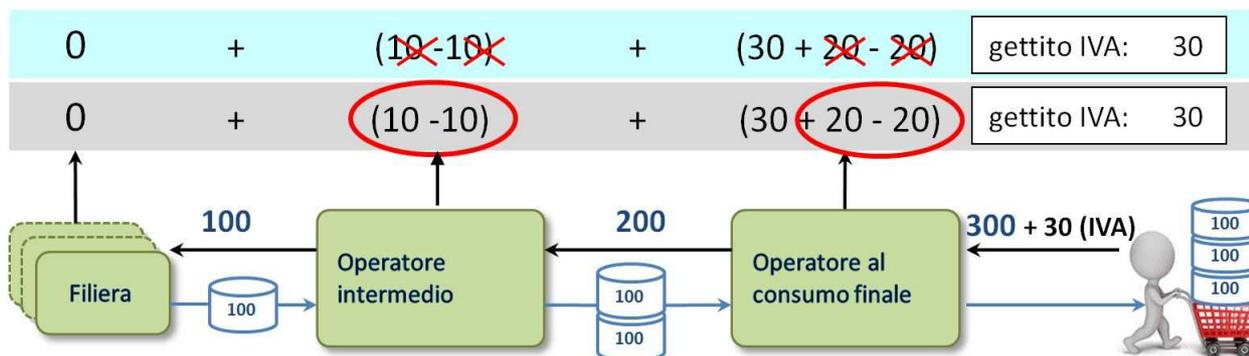


Fig. 7: Acquisti in regime di reverse-charge.

In un regime di reverse-charge eventuali acquisti non dichiarati o non fatturati non determinano comunque perdita di gettito IVA.

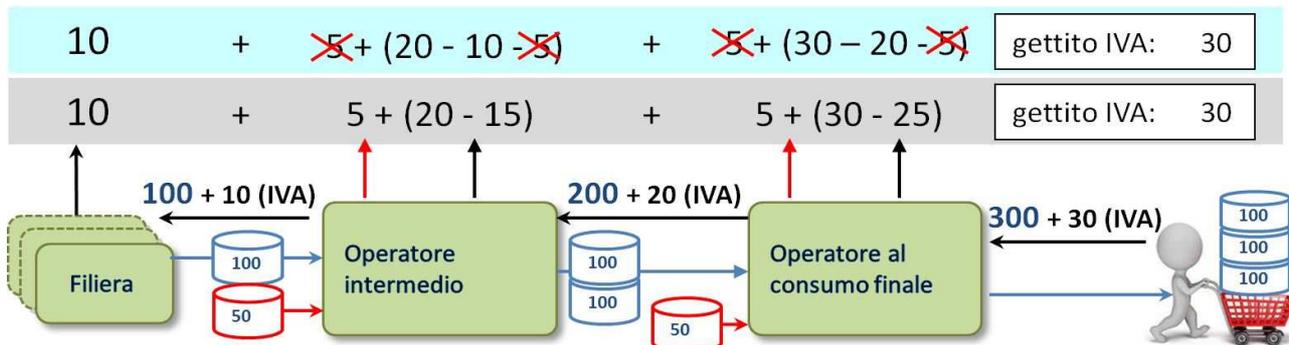


Fig. 8: Importazioni da paesi extracomunitari.

Per la merce acquistata in paesi extracomunitari l'importatore è tenuto a pagare l'IVA direttamente alla dogana italiana, conservandone il diritto alla detrazione. Nel caso in cui gli acquisti fossero effettuati senza passare per la dogana (contrabbando), l'imposta dovuta non sarà pagata, ma non ci sarà neppure un'imposta da detrarre (salvo false fatturazioni).

Questo ovviamente non significa che le operazioni di questo tipo siano tutte regolarmente documentate e dichiarate. Ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, infatti, l'omessa dichiarazione delle cessioni effettuate in regime di reverse-charge permette egualmente di occultare materia imponibile, mentre le importazioni di contrabbando possono, ad esempio, facilitare la vendita in nero o rientrare in dichiarazione sotto forma di false fatturazioni in acquisto. Ai fini dell'IVA, però, l'effetto è sempre nullo e pertanto conviene considerare queste operazioni in modo del tutto separato rispetto alle altre operazioni intermedie.

1.4. Gli acquisti indetraibili

In ultimo è opportuno precisare che non rientrano tra le operazioni imponibili gli acquisti indetraibili, tanto quelli di beni non ammessi in detrazione per motivi oggettivi o soggettivi quanto quelli non detraibili pro-rata. L'effetto delle indetraibilità, infatti, è esclusivamente quello di ridurre l'imposta utilizzabile in detrazione da quella dovuta per le cessioni imponibili dichiarate; per cui, non dichiarare acquisti indetraibili non modifica in alcun modo la liquidazione dell'IVA dovuta.

Una riduzione dell'imposta attesa dallo Stato, in quanto indetraibile, può derivare quindi esclusivamente dalla riduzione dei ricavi dichiarati provenienti dalla cessione di beni esenti dall'IVA, che determina una riduzione della quota d'indetraibilità pro-rata, oppure dall'omessa fatturazione della cessione di beni non detraibili, che, come evidenziato nello schema di fig. 6b, determina un guadagno per il solo acquirente, perché non paga l'IVA dovuta.

In entrambi i casi, l'operazione che genera sottrazione d'imposta è allora, ancora una volta, l'omessa dichiarazione delle cessioni effettuate, con la peculiarità che, in questo caso, l'evasione può essere determinata anche dall'omessa fatturazione delle cessioni intermedie.

2. Riflessi dell'evasione IVA sulle imposte sui redditi e sull'IRAP

Buona parte di quanto s'è detto a proposito dell'evasione IVA vale anche per le imposte sui redditi e l'IRAP. Per tali imposte, infatti, la base imponibile è sostanzialmente il frutto di una differenza tra i ricavi determinati dalle operazioni di vendita e i costi connessi all'attività svolta, e quindi, in particolare, agli acquisti effettuati. Di fatto, qualsiasi comportamento evasivo in grado di determinare una riduzione della base imponibile dichiarata ai fini dell'IVA, che è data dalla differenza tra cessioni e acquisti, causa un'analogia riduzione di quella relativa alle imposte sui redditi e all'IRAP.

Questo significa, in particolare, che ci sarà evasione delle imposte sui redditi e dell'IRAP in caso di omessa dichiarazione dei ricavi prodotti dalle vendite, tanto al consumo quanto intermedie (laddove fatturate) oppure se vengono dichiarati costi inesistenti (false fatturazioni), mentre non produrrà danni per lo Stato l'omessa fatturazione delle operazioni intermedie².

Proprio quest'ultimo caso evidenzia però una prima differenza rispetto all'IVA. Come si è visto, infatti, ai fini di questa imposta, l'**omessa fatturazione** non comporta vantaggi per chi vende, mentre permette a chi acquista di non dichiarare parte delle cessioni effettuate mantenendo lo stesso mark-up e soprattutto il medesimo profitto (v. fig. 6). Ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, invece, una catena di omesse fatturazioni consente di ripartire gli utili evasi dall'ultimo anello, non dichiarando parte dei ricavi conseguiti, con gli anelli che lo precedono in rapporto al rispettivo valore aggiunto, come mostrato nella figura che segue (fig. 9).

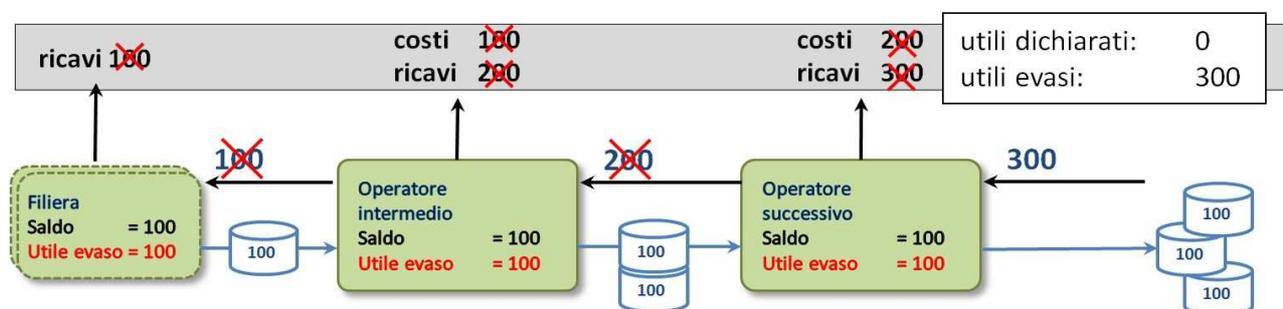


Fig. 9: Catena di omesse fatturazioni intermedie con omessa dichiarazione finale dei ricavi.

Una catena di omesse fatturazioni intermedie consente di ripartire pro-quota i ricavi non dichiarati dall'ultimo anello.

La differenza è dovuta al fatto che, nel caso di omessa fatturazione, l'acquirente non pagherà l'IVA dovuta, mentre non potrà evitare il pagamento del corrispettivo richiesto dal fornitore per il bene/servizio acquistato. Se però, a valle della catena di omesse fatturazioni, non ci fosse un'omessa dichiarazione di ricavi, non ci sarebbe alcuna perdita di utili assoggettati a tassazione, come si vede dallo schema seguente (fig. 10).

² Trascurando tanto l'eventualità che una delle due controparti esponga una posizione in perdita quanto l'incidenza delle differenze di aliquota marginale IRPEF tra chi vende e chi acquista.

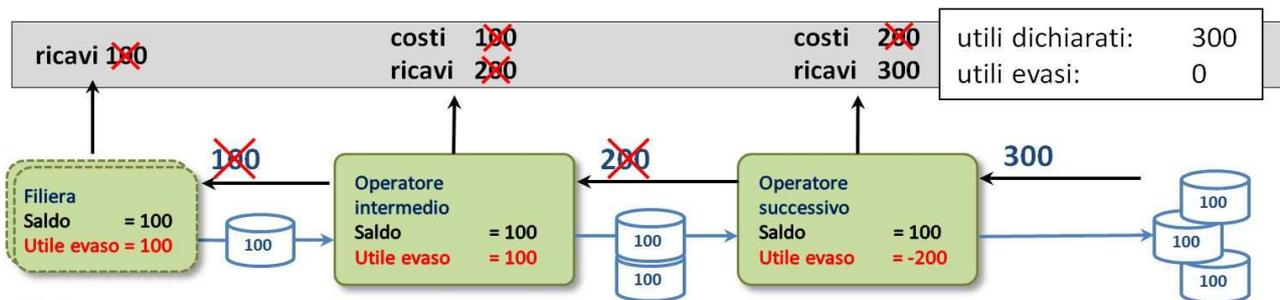


Fig. 10: Omessa fatturazione di operazioni intermedie.

Una semplice catena di omesse fatturazioni intermedie non genera complessivamente danno per l'erario neppure ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP.

Un'ulteriore osservazione riguarda tutto ciò che, nell'IVA, incide esclusivamente sul calcolo o sul versamento dell'imposta dovuta, in quanto, evidentemente, non può avere ripercussioni dirette sulle imposte sui redditi e sull'IRAP. Questo vale, ad esempio, tanto per le cessioni in regime di reverse-charge quanto per le importazioni, che, ai fini dell'evasione delle imposte sui redditi e dell'IRAP cessano di essere neutre. L'indetraibilità pro-rata, poi, rimane una peculiarità del regime IVA.

Di per sé, anche l'omessa fatturazione delle operazioni riguardanti beni e servizi non ammessi in detrazione ai fini dell'IVA non dovrebbe produrre evasione negli altri settori d'imposizione. Sennonché i beni e servizi non ammessi in detrazione ai fini dell'IVA sono pure "non deducibili" ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, ancorché con regole e percentuali diverse. Ne deriva che questo tipo di evasione IVA ha effetti, in linea di massima, anche negli altri due settori impositivi.

3. Il modello dell'evasione IVA

Allo scopo di quantificare gli effetti di eventuali modifiche normative volte a contrastare i meccanismi dell'evasione IVA, si è cercato di mettere a punto un "modello dell'evasione IVA" che evidenziasse l'incidenza delle singole componenti individuate.

In primo luogo è stata quindi messa a raffronto, per il quinquennio 2007-2011, l'IVA teorica, supposta eguale a quella che risulta pagata dai consumatori finali (famiglie, Pubbliche amministrazioni ed enti che svolgono attività di tipo sociale), con l'imposta effettivamente dichiarata dai contribuenti IVA, rappresentata dall'IVA di competenza, al netto delle indetraibilità, ma con l'aggiunta dell'IVA versata in dogana. Per questo si è fatto ricorso ai dati di contabilità nazionale pubblicati dall'ISTAT e dal MEF, utilizzando, per gli investimenti nel campo dell'edilizia, informazioni di fonte CRESME e ANCE disponibili in rete.³ I risultati ottenuti sono riepilogati nella tabella che segue.

	Consumi rilevati			Dati dichiarati			Evasione stimata		
	Imponibile	IVA	Aliquota media	Imponibile	IVA	Aliquota media	Imponibile	IVA	Aliquota media
2007	791.569,5	116.724,3	14,7%	594.026,0	82.591,7	13,9%	197.543,5	34.132,6	17,3%
2008	804.246,1	118.561,5	14,7%	602.549,7	82.485,4	13,7%	201.696,4	36.076,1	17,9%
2009	789.153,7	116.375,1	14,7%	591.611,4	82.790,8	14,0%	197.542,3	33.584,4	17,0%
2010	803.669,8	118.962,9	14,8%	630.234,6	88.152,8	14,0%	173.435,3	30.810,1	17,8%
2011	819.166,9	122.665,0	15,0%	636.056,8	89.544,5	14,1%	183.110,1	33.120,5	18,1%
Media	801.561,2	118.657,8	14,8%	610.895,7	85.113,0	13,9%	190.665,5	33.544,8	17,6%

Tab. 1 (Dati in milioni di euro)

Come si vede, a fronte di 85 mld circa d'imposte mediamente dichiarate (e in teoria versate), si registra una differenza, rispetto ai dati attesi, e cioè un'evasione, pari mediamente a 34 mld di euro. Tenuto conto dell'ulteriore quota di evasione determinata dall'IVA indetraibile non pagata ai fornitori (omessa fatturazione) o da questi non versata allo Stato (omessa dichiarazione), che, come si vedrà successivamente, vale in media altri 5 mld, gli importi stimati sono sostanzialmente in linea

³ I dati disponibili sui consumi finali fanno tutti riferimento al valore della spesa sostenuta e sono pertanto comprensivi di IVA. L'imposta applicata è stata desunta quindi in base alla tipologia di beni/servizi che si fanno o si presumono acquisiti; in particolare, per i consumi delle famiglie, si è fatto riferimento alla ripartizione per aliquota IVA utilizzata dall'ISTAT nel documento "Indagine conoscitiva sulle determinanti della dinamica del sistema dei prezzi e delle tariffe, sull'attività dei pubblici poteri e sulle ricadute sui cittadini consumatori", predisposto in occasione dell'audizione tenuta nel 2012 presso la Commissione straordinaria al Senato per la verifica dell'andamento generale dei prezzi al consumo. In realtà, l'IVA teorica, e quindi quella evasa, è probabilmente superiore a quella in tal modo desunta, in quanto i dati ISTAT sui consumi delle famiglie italiane, rilevati al lordo dell'IVA pagata dai privati cittadini, potrebbero non contenere l'imposta che chi vende potrebbe non aver applicato, a mo' di sconto, in cambio del mancato rilascio del documento fiscale previsto (ricevuta o scontrino).

con altre rilevazioni similari, ed in particolare con i dati recentemente forniti dalla Corte dei conti.⁴ E' pure evidente, dalle aliquote medie riportate nel prospetto, come l'evasione riguardi preferenzialmente le operazioni soggette ad aliquota più elevata.

Come s'è già avuto modo di osservare, acquisti e cessioni intermedie imponibili, in linea di principio, dovrebbero equivalersi, per cui l'imposta dichiarata dovrebbe coincidere con quella derivante dalle sole cessioni al consumo. Dal Quadro VT delle dichiarazioni IVA è però possibile ricavare i seguenti dati:

	Quadro VT - Imponibili			Quadro VT - Imposte ⁵		
	Consumatori finali	Soggetti IVA	Totale	Consumatori finali	Soggetti IVA	Totale
2007 ⁶	498.089,9	2.021.395,1	2.519.485,0	72.047,7	344.961,6	417.009,3
2008	504.700,1	2.058.624,3	2.563.324,4	72.742,7	346.554,5	419.297,2
2009	498.662,7	1.833.446,2	2.332.108,9	71.437,3	305.887,3	377.324,6
2010	508.342,0	1.885.477,0	2.393.819,0	73.012,5	314.715,2	387.727,7
2011	516.008,0	1.944.146,0	2.460.154,0	74.869,1	326.927,4	401.796,5
Media	505.160,5	1.948.617,7	2.453.778,3	72.821,9	327.809,2	400.631,1

Tab. 2 (Dati in milioni di euro)

In tutti gli anni, quindi, ci sarebbe una distanza notevole tra l'imposta dichiarata (mediamente 85 mld) e quella derivante dalle cessioni al consumo finale (mediamente 73 mld).

A dire la verità, per un raffronto corretto, si deve tener conto anche delle cessioni intermedie effettuate in regime di monofase (sigarette, carte telefoniche, ecc.). In questi casi, infatti, i beni ceduti dai produttori ai rivenditori hanno un prezzo già prefissato per il pubblico, comprensivo dell'IVA dovuta, per cui questi ultimi si limitano a immettere i prodotti sul mercato in cambio di un aggio, senza applicare un loro mark-up né l'imposta. Di fatto, quindi, è come se i produttori vendessero direttamente ai consumatori finali, anche se, all'interno del Quadro VT, tali operazioni sono correttamente registrate tra quelle effettuate verso altri operatori IVA.

Sulla base dei dati ISTAT si ricava che, nello stesso periodo, l'importo mediamente speso dalle famiglie italiane per l'acquisto di prodotti di questo tipo è stimabile in circa 38 mld di euro, comprensivi di 4 mld di IVA. Se pure, quindi, si facesse l'ipotesi che tutta l'imposta pagata dai consumatori finali sia stata regolarmente portata a debito dai produttori (Monopoli di Stato, gestori telefonici, ecc.), permarrrebbe il paradosso di un'imposta versata mediamente maggiore, di ben 8 mld di euro (85 - 73 - 4), di quella incassata dalle cessioni al consumo finale.

⁴ Stime sull'evasione sono state effettuate nel tempo da parte di vari enti, quali l'ISTAT, la Banca d'Italia, l'Agenzia delle entrate e il Dipartimento delle finanze. Qui si fa riferimento, in particolare, al documento "Elementi conoscitivi in merito ai criteri e alle modalità attraverso cui è stata operata la stima dei costi che l'evasione fiscale comporta a carico dell'intera economia nazionale", datato 3 ottobre 2012 e presentato dalla Corte dei Conti in occasione dell'audizione tenuta presso la Commissione finanze e tesoro del Senato, nel quale l'evasione media dell'IVA nel triennio 2007-2009 è stimata in 38.269 mln di euro.

⁵ I dati del quadro VT relativi alle imposte sono stati pubblicati dal MEF solo per il 2007, per cui la ripartizione dell'IVA relativa alle altre annualità è frutto di estrapolazioni.

⁶ I dati del quadro VT del 2007 sono stati normalizzati per allinearli con quelli delle cessioni imponibili effettivamente dichiarate nel quadro VE.

Quest'apparente incongruenza, peraltro comune a tutti e cinque gli anni, è in realtà tutt'altro che paradossale, e indica solamente, ma in modo inequivocabile, come ci siano acquisti detraibili che non sono dichiarati, evidentemente allo scopo di compensare l'abbassamento dell'indice di mark-up determinato dall'omessa dichiarazione delle cessioni imponibili.

L'evasione, però, non riguarda solo le cessioni al consumo. Ne consegue che gli 8 mld di differenza mediamente rilevati sono solo il risultato di un saldo, positivo, tra acquisti e cessioni intermedie non dichiarati, e che l'IVA non portata in detrazione, per di più già al netto degli acquisti inesistenti dichiarati (cioè delle false fatturazioni), potrebbe anche essere pari, ad esempio, a 30 mld, se solo ci fossero 22 mld d'imposte non dichiarate relative alle cessioni intermedie. Poiché infatti:

$\begin{aligned} \text{IVA di competenza dichiarata} = & \text{(cessioni finali dichiarate)} + \\ & \text{(cessioni intermedie dichiarate)} - \\ & \text{(acquisti dichiarati)} \end{aligned}$
--

sarà:

$\begin{aligned} \text{IVA di competenza dichiarata} = & \text{(cessioni finali dichiarate)} + \\ & \text{(cessioni intermedie effettuate - cessioni intermedie non dichiarate)} - \\ & \text{(acquisti effettuati - acquisti non dichiarati)} \end{aligned}$

Ma, essendoci perfetta coincidenza tra acquisti e cessioni intermedie realmente effettuati, risulta:

$\begin{aligned} \text{IVA di competenza dichiarata} = & \text{(cessioni finali dichiarate)} - \\ & \text{(cessioni intermedie non dichiarate - acquisti non dichiarati)} \end{aligned}$
--

Quindi, anche nell'ipotesi fatta, l'IVA di competenza dichiarata differirebbe da quella sulle cessioni finali dichiarate di +8 mld (30 - 22).

Un altro elemento utile ai fini della costruzione del modello si ricava dal raffronto tra l'aliquota media delle cessioni intermedie dichiarate e quella degli acquisti imponibili dichiarati, che in teoria dovrebbero coincidere. I dati del Quadro VT pubblicati con riferimento al 2007 permettono infatti di stabilire che l'aliquota delle cessioni verso altri operatori IVA è pari mediamente al 17,1% (344.961,6 / 2.021.395,1), mentre, per quello stesso anno, l'aliquota media degli acquisti, desunta dal Quadro VF delle dichiarazioni, risulta pari al 17,4%. Questa differenza, apparentemente trascurabile, ma in realtà significativa, se si tiene conto della base imponibile alla quale va applicata, dà evidenza di come la diversificazione delle aliquote vigenti venga utilizzata strumentalmente per massimizzare (in termini di IVA trattenuta) il guadagno derivante dall'evasione: di fatto basta non dichiarare, di preferenza, le cessioni con aliquota maggiore (di quella media) e, al contrario, laddove necessario per motivi di mark-up, non portare in detrazione gli acquisti ad aliquota più bassa.

Sulla base di questi elementi e dell'analisi sviluppata nel capitolo precedente, è stato costruito il modello che viene rappresentato nelle tabelle che seguono con riferimento all'anno 2011.⁷

⁷ Il modello è stato inizialmente costruito sulla base dei dati rilevati per l'anno 2007, in quanto più analitici e completi di quelli pubblicati per gli anni successivi, e poi esteso al 2008-2011 desumendo i dati mancanti dalle informazioni disponibili o estrapolandoli da quelli del 2007. La disponibilità di tutti i dati necessari potrebbe consentire di affinare ulteriormente le stime effettuate.

Modello dell'evasione IVA

Tab.3a (Dati in milioni di euro)

Componenti dell'evasione 2011	Imponibile				Detrazioni				Base imponibile			
	Imponibile teorico	Imponibile dichiarato	Imponibile non dichiarato	% non dichiarata	Acquisti teorici	Acquisti dichiarati	Acquisti non dichiarati (compensaz.)	Teorica	Dichiarata	Evasa	% evasione	
	Cessioni di beni di consumo alla PA	74.130,5	71.104,5	3.026,0	4,1%	49.111,3	47.654,6	1.456,7	25.019,2	23.449,9	1.569,3	6,3%
Cessioni di beni d'investimento alla PA	21.958,7	21.062,3	896,4	4,1%	14.547,6	14.116,1	431,5	7.411,1	6.946,3	464,8	6,3%	
Cessioni agli enti sociali	2.639,5	2.531,7	107,7	4,1%	1.748,7	1.696,8	51,9	890,8	835,0	55,9	6,3%	
Cessioni di beni d'investimento a privati	66.955,1	42.079,7	24.875,4	37,2%	40.177,1	28.202,0	11.975,2	26.777,9	13.877,7	12.900,3	48,2%	
Cessioni al consumo privato (comprese quelle in regime monofase)	653.483,1	410.698,3	242.784,8	37,2%	392.129,8	275.252,0	116.877,8	261.353,3	135.446,3	125.907,0	48,2%	
Cessioni imponibili intermedie (senza monofase e reverse-charge)	1.994.075,9	1.912.677,5	81.398,4	4,1%	1.496.361,4	1.457.175,8	39.185,6	497.714,5	455.501,7	42.212,8	8,5%	
Totale	2.813.242,7	2.460.154,0	353.088,7	12,6%	1.994.075,9	1.824.097,2	169.978,7	819.166,9	636.056,8	183.110,1	22,4%	
Cessioni/Acquisti senza fatturazione di beni non detraibili	25.773,5	0,0	25.773,5	100,0%	25.773,5	0,0	25.773,5	0,0	0,0	0,0	0,0%	
Acquisti effettuati in regime di reverse-charge	415.856,2	415.856,2	0,0	0,0%	415.856,2	415.856,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	
Importazioni	99.902,7	99.902,7	0,0	0,0%	99.902,7	99.902,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	
Acquisti non ammessi in detrazione					-77.935,4	-46.712,1	-31.223,3	77.935,4	46.712,1	31.223,3	40,1%	
Acquisti e importazioni non detraibili pro-rata					-22.071,1	-20.189,7	-1.881,4	22.071,1	20.189,7	1.881,4	8,5%	
Acquisti interni senza RC					1.994.075,9	1.824.097,2	169.978,7					
Totale complessivo (comprese le indetraibilità)	3.354.775,2	2.975.912,9	378.862,3	11,3%	2.435.601,9	2.272.954,3	162.647,6	919.173,3	702.958,6	216.214,7	23,5%	

Componenti dell'evasione 2011	Imposta a debito				Imposta a credito				IVA di competenza			
	IVA teorica	IVA dichiarata	Imposta non dichiarata	% non dichiarata	IVA teorica detraibile	IVA detraibile dichiarata	IVA detraibile non dichiarata	Teorica	Dichiarata	Evasa	% evasione	
	Cessioni di beni di consumo alla PA	14.024,8	13.404,5	620,3	4,4%	9.752,3	9.530,9	221,4	4.272,5	3.873,6	398,9	9,3%
Cessioni di beni d'investimento alla PA	3.388,0	3.234,7	153,3	4,5%	2.597,3	2.531,8	65,6	790,6	702,9	87,7	11,1%	
Cessioni agli enti sociali	504,4	482,4	22,1	4,4%	347,2	339,4	7,9	157,2	143,0	14,2	9,0%	
Cessioni di beni d'investimento a privati	7.588,7	4.483,3	3.105,5	40,9%	5.329,3	3.509,0	1.820,3	2.259,4	974,2	1.285,2	56,9%	
Cessioni al consumo privato (comprese quelle in regime monofase)	97.159,0	57.399,4	39.759,6	40,9%	62.692,5	44.926,1	17.766,4	34.466,6	12.473,3	21.993,3	63,8%	
Cessioni imponibili intermedie (senza monofase e reverse-charge)	338.090,2	322.792,4	15.297,9	4,5%	257.371,5	251.415,0	5.956,5	80.718,7	71.377,4	9.341,3	11,6%	
Totale	460.755,2	401.796,5	58.958,7	12,8%	338.090,2	312.252,1	25.838,2	122.665,0	89.544,5	33.120,5	27,0%	
Cessioni/Acquisti senza fatturazione di beni non detraibili	5.231,4	0,0	5.231,4	100,0%	5.231,4	0,0	5.231,4	0,0	0,0	0,0	0,0%	
Acquisti effettuati in regime di reverse-charge	72.098,1	72.098,1	0,0	0,0%	72.098,1	72.098,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	
Importazioni	17.132,0	17.132,0	0,0	0,0%	17.132,0	17.132,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	
Acquisti non ammessi in detrazione					-14.373,1	-8.238,3	-6.134,8	14.373,1	8.238,3	6.134,8	42,7%	
Acquisti e importazioni non detraibili pro-rata					-3.748,8	-3.462,3	-286,5	3.748,8	3.462,3	286,5	7,6%	
Acquisti interni senza RC					338.090,2	312.252,1	25.838,2					
Totale complessivo (comprese le indetraibilità)	555.216,8	491.026,6	64.190,2	11,6%	414.429,9	389.781,6	24.648,3	140.786,9	101.245,0	39.541,9	28,1%	

Note al prospetto di tab. 3a

Gli imponibili teorici relativi ai consumi (prime cinque righe del prospetto) derivano dai dati di contabilità nazionale; quello delle operazioni intermedie (1.994.075,9 mln) è stato invece ottenuto stimando le cessioni intermedie non dichiarate (81.398,4 mln) attraverso un procedimento iterativo che ha contestualmente permesso di determinare anche gli acquisti imponibili non dichiarati (169.978,7 mln) e le relative imposte. Tale procedimento si basa sostanzialmente sull'ipotesi che l'aliquota media delle cessioni intermedie non dichiarate si discosti da quella delle cessioni dichiarate in rapporto allo scostamento riscontrato tra le cessioni al consumo finale dichiarate e quelle teoriche, sotto il vincolo di una coincidenza tra acquisti e cessioni intermedie teorici.

Gli acquisti dichiarati sono ovviamente al lordo di quelli che derivano dalle false fatturazioni. Di queste si tiene però implicitamente conto nelle cessioni intermedie non dichiarate.

L'IVA sui consumi complessivamente non dichiarata deriva dal raffronto tra il dato teorico, ricavato dalla contabilità nazionale, e quello del Quadro VT rettificato per tener conto anche degli acquisti fatti in regime di monofase. L'importo totale è stato poi opportunamente ripartito tra le differenti voci di consumo in base all'ipotesi che, laddove si presume venga richiesta la fattura (acquisti della Pubblica amministrazione e degli enti no profit), la percentuale di evasione sia quella stimata per le cessioni intermedie (4,5%).

L'IVA sugli "acquisti non ammessi in detrazione" non dichiarati (6.134,8 mln) tiene conto anche delle cessioni non fatturate di beni non ammessi in detrazione (5.231,4 mln). Quella non detraibile pro-rata (286,5 mln) è invece semplicemente proporzionale all'imposta relativa agli acquisti imponibili non dichiarati (25.838,2 mln). Entrambi gli importi sono contrassegnati dal segno negativo in quanto vanno sottratti all'IVA sugli acquisti non dichiarati, la quale è stata determinata senza tener conto alcuno delle quote di indetraibilità.

Nel modello non sono presenti importazioni e acquisti in regime di reverse-charge non dichiarati, perché derivano necessariamente da operazioni non fatturate di cui il modello non tiene alcun conto in quanto ininfluenti ai fini dell'evasione complessiva (salvo il caso dei beni non ammessi in detrazione).

La tab. 3b, infine riporta la ripartizione dell'evasione tra le sue diverse componenti.

Tab.3b Ripartizione dell'evasione

Componenti dell'evasione 2011	% ripartizione evasione	
	imponibile	IVA
Cessioni di beni di consumo alla PA	0,7%	1,0%
Cessioni di beni d'investimento alla PA	0,2%	0,2%
Cessioni agli enti sociali	0,03%	0,04%
Cessioni di beni d'investimento a privati	6,0%	3,3%
Cessioni al consumo privato (comprese quelle in regime monofase)	58,2%	55,6%
Cessioni imponibili intermedie (senza monofase e reverse-charge)	19,5%	23,6%
Totale	84,7%	83,8%
Cessioni/Acquisti senza fatturazione di beni non detraibili	0,0%	0,0%
Acquisti effettuati in regime di reverse-charge	0,0%	0,0%
Importazioni	0,0%	0,0%
Acquisti non ammessi in detrazione	14,4%	15,5%
Acquisti e importazioni non detraibili pro-rata	0,9%	0,7%
<i>Acquisti interni senza RC</i>	15,3%	16,2%
Totale complessivo (comprese le indetraibilità)	100,0%	100,0%

Come si vede, nel prospetto di tab. 3a compaiono tutte le componenti dell'evasione analizzate. Per ciascuna di esse è stata ricavata una dimensione quantitativa che si rivela sostanzialmente in linea con le considerazioni di tipo qualitativo fatte in precedenza.

Dal modello emerge, in primo luogo, che l'IVA evasa nel 2011 ammonterebbe complessivamente a 39.541,9 mln di euro. La quota più rilevante (21.993,3 mln) viene dall'evasione sulle cessioni di beni di consumo ai privati cittadini, ma una quota consistente è dovuta anche all'evasione intermedia (9.341,3 mln), per quanto quest'ultima risulti percentualmente di molto inferiore (11,6% contro il 63,8%).

Il modello mette in luce anche una terza consistente componente, connessa alla cessione di beni non ammessi in detrazione (6.134,8 mln). Il resto è meno significativo, anche se colpiscono i 486,6 mln d'imposta pagati dalla Pubblica amministrazione (tra beni di consumo e investimenti) e non versati allo Stato dai suoi fornitori.

Un dato nuovo e forse inatteso riguarda invece la percentuale di evasione. Si vede infatti che, a fronte di un'evasione dell'imposta pari al 28,1%, quella relativa all'imponibile è pari "solo" al 23,5%. Questo fatto mette bene in evidenza come i vantaggi economici derivanti dall'evasione vengano massimizzati, in termini di IVA, orientandola verso i beni/servizi soggetti ad aliquota ordinaria piuttosto che su quelli ad aliquota ridotta.

Un altro aspetto interessante riguarda il margine di guadagno, definito come rapporto tra il valore aggiunto e il valore complessivo dei beni/servizi ceduti, al netto dell'IVA. Si vede infatti che il margine medio che si ricava dai dati dichiarati è pari al 22,1% ($636.057,8 / 2.876.010,2$), mentre quello realmente conseguito, desunto dai dati teorici, è il 25,5%; ($819.166,9 / 3.229.098,9$). La differenza quindi non è eccessiva. Se però non ci fosse stata la contestuale omissione di parte degli acquisti detraibili, il margine esposto sarebbe risultato mediamente pari al 16,2% ($636.057,8 - 169.978,8 / 2.876.010,2$), molto più basso di quello effettivo, e per molti operatori questo avrebbe comportato l'elevato rischio di essere raggiunti da un controllo fiscale.

Per il resto il modello conferma che l'evasione IVA è ben differenziata nelle sue componenti, a dimostrazione del fatto che essa risponde a meccanismi diversi a seconda delle fasi in cui si attua.

Prima di passare ad illustrare le misure proposte per ridurre l'evasione riscontrata, può risultare interessante completare l'analisi del modello con una rappresentazione schematica dei flussi economici rilevati (reali e dichiarati), riguardanti le operazioni che rientrano nel campo di applicazione dell'IVA (fig. 11).

Schema dei flussi IVA

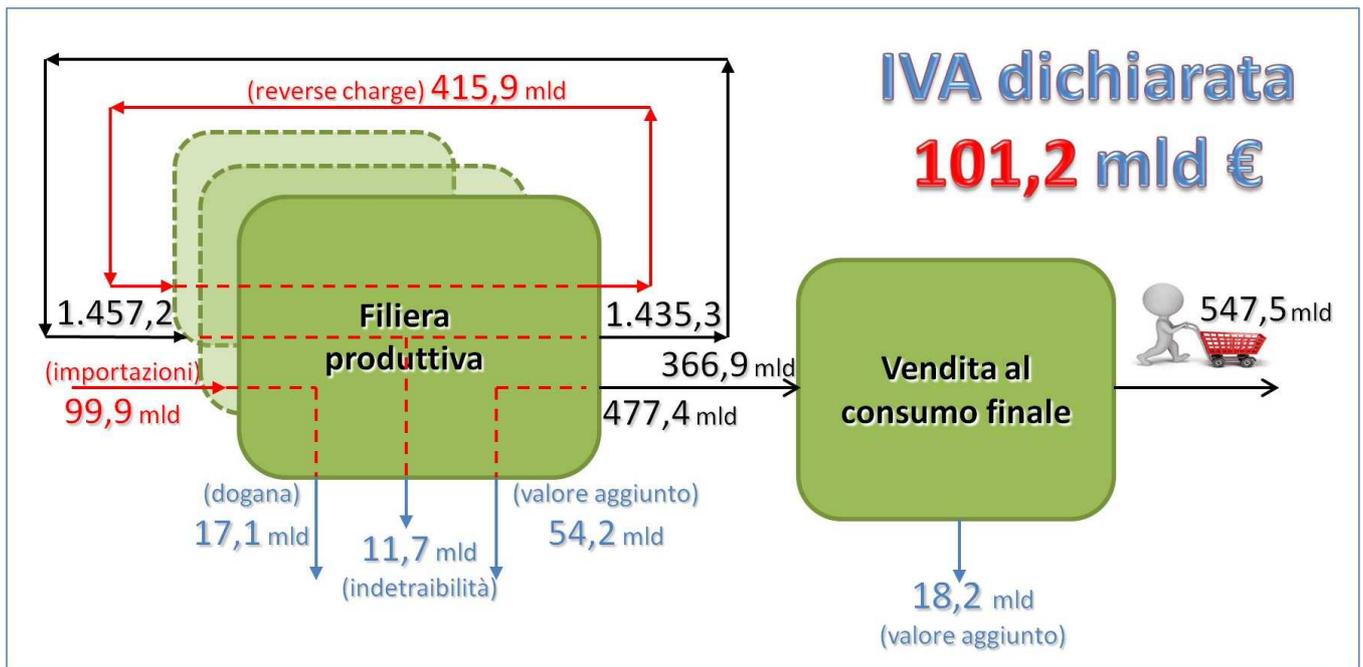
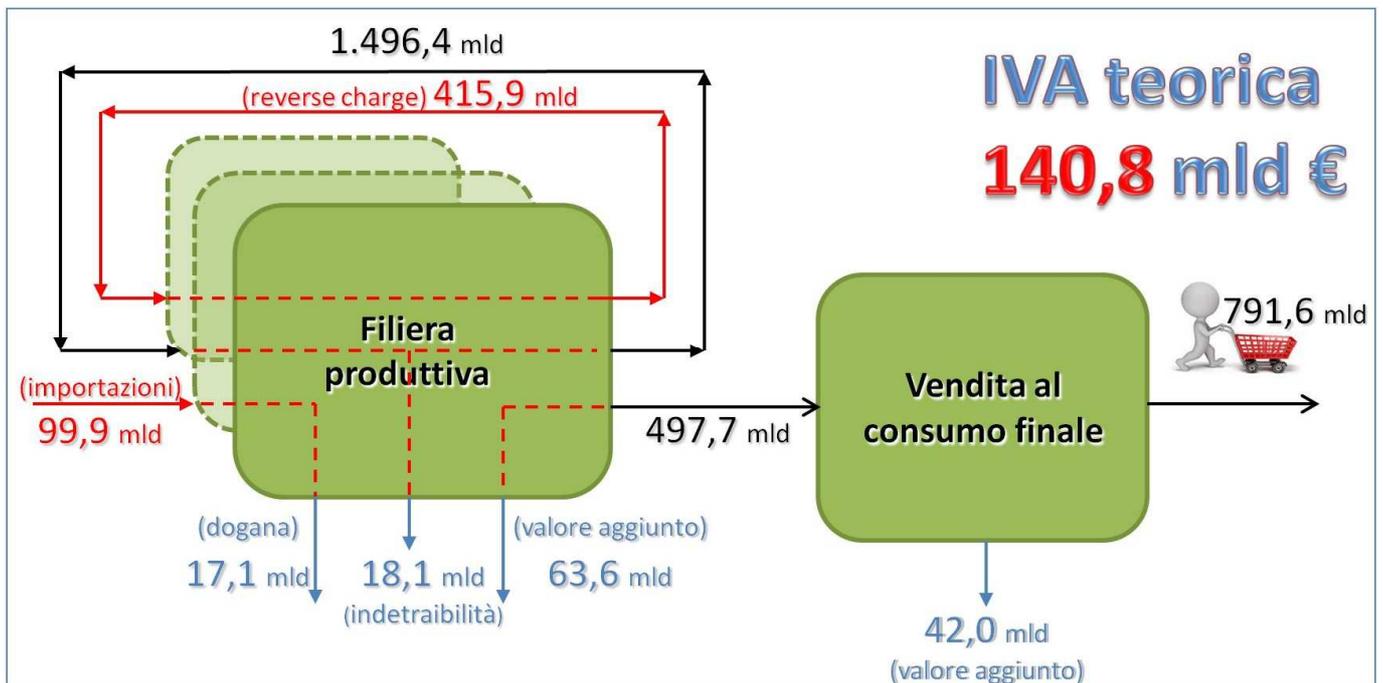


Fig. 11

4. Possibili misure di contrasto all'evasione IVA

Le considerazioni fatte nei capitoli precedenti permettono di delineare una serie di provvedimenti di tipo normativo finalizzati a ridurre i margini di evasione dell'IVA interferendo in modo mirato con i meccanismi propri di ciascuna delle sue componenti.

Le stime effettuate utilizzando il modello precedentemente illustrato mostrano come gli interventi ipotizzati possano effettivamente determinare significativi incrementi del gettito fiscale, senza peraltro che questo comporti un aggravio per chi già paga o versa regolarmente le imposte, ma contrastando esclusivamente l'evasione.

4.1. Introduzione dell'aliquota unica

Della differente percentuale di evasione che si riscontra a livello di imponibili e d'imposte si è detto. Questa diversità deriva dal fatto che le percentuali di evasione registrate crescono progressivamente passando dalle operazioni esenti a quelle soggette all'aliquota ordinaria. Di fatto, quello che traspare è un uso strumentale delle tre aliquote attualmente previste, che determina una perdita aggiuntiva di gettito rispetto a quella che conseguirebbe all'imponibile evaso nel caso si applicasse un'aliquota costante.

Esistono due possibili approcci all'individuazione di un'eventuale aliquota unica:

- adottare un'aliquota che permetta di mantenere l'attuale **gettito** IVA;
- fissare l'aliquota unica in modo che lasci invariato l'attuale **carico fiscale** teorico.

Nel primo caso, grazie alla minore imposta evasa, si potrebbe ottenere un'attenuazione della pressione fiscale su imprese e cittadini, senza intaccare il gettito; nel secondo si potrebbero aumentare le entrate senza incrementare l'attuale carico fiscale.

In ogni caso, la possibilità di applicare l'aliquota unica va vista alla luce del vincolo imposto dall'attuale normativa europea (direttiva n. 2006/112/UE), che fissa nel 15% il valore minimo attribuibile all'aliquota ordinaria nei paesi membri.

4.1.1. Aliquota unica a invarianza del gettito IVA

Dall'analisi del modello risulta che per ottenere l'attuale gettito fiscale (101.245,0 mln di euro, indetraibilità comprese) l'aliquota da applicare alla base imponibile dichiarata (702.958,6 mln) dovrebbe essere pari al **14,40%**. In questo modo, il carico fiscale diminuirebbe in misura consistente tanto per i consumatori (**-4.682,9 mln**) quanto per gli operatori IVA (**-3.718,3 mln**).

Come si vede, nel 2011 il vincolo imposto dalla UE per l'aliquota ordinaria non sarebbe stato rispettato, ma, con l'avvenuto innalzamento della nostra aliquota ordinaria al 22%, il limite del 15% risulterebbe oggi ampiamente superato.

4.1.2. Aliquota unica a invarianza del carico fiscale complessivo

Dal modello si rileva anche che l'attuale carico fiscale teorico (pari a 140.786,9 mln di euro) corrisponde al **15,32%** della base imponibile teorica (919.173,3 mln). L'adozione di questa aliquota consentirebbe un recupero di gettito di **6.425,0 mln**, frutto di una duplice riduzione dell'IVA evasa, tanto sulle cessioni imponibili (-5.074,2) quanto sulle indetraibilità (-1.350,8 mln).

Di fatto, però, l'invarianza del carico fiscale sarebbe il risultato algebrico di un trasferimento a carico delle famiglie di parte dell'imposta attualmente pagata dagli operatori IVA per gli acquisti indetraibili (2.804,2 mln) e dallo Stato ed enti no profit per i consumi e gli investimenti (2.795,3).

4.1.3. Aliquota unica a invarianza del carico fiscale sulle famiglie

Per eliminare l'aggravio prima evidenziato, si potrebbe allora riportare l'aliquota unica all'imposta teorica che grava sui soli consumi delle famiglie, escludendo contestualmente dal provvedimento anche gli investimenti privati, che rimarrebbero al 4% e al 10% evitando così un eccessivo aggravio dei costi relativi all'acquisto delle abitazioni. In tal modo, l'aliquota da applicare sarebbe pari al **14,87%** e determinerebbe:

- una riduzione dell'IVA sottratta pari a 8.028,2 mln, dovuta in parte anche all'aliquota più bassa;
- una riduzione complessiva del carico fiscale di 5.847,3 mln;
- un incremento dell'IVA derivante dai consumi di 3.934,6 mln, dovuto sostanzialmente alla minore imposta detraibile;
- una riduzione del gettito IVA generato dalle indetraibilità di 1.753,7 mln.

Complessivamente, si registrerebbe comunque un recupero effettivo di **2.180,9 mln** (pari a $3.934,6 - 1.753,9$ ma anche a $8.028,2 - 5.847,3$).

4.2. Contrasto all'evasione dell'IVA sulle cessioni al consumo

La componente più consistente dell'evasione IVA è quella relativa ai consumi finali, e in particolare quella sulle cessioni di beni e servizi ai privati cittadini (21.993,3 mln). L'alta percentuale di evasione riscontrata per questo tipo di operazioni imponibili (63,8% dell'imposta teorica) è il frutto congiunto di una più facile attuazione, dovuto all'assenza del contrasto d'interessi, e di una maggiore difficoltà nel rilevarla da parte dell'Amministrazione finanziaria, a causa del tipo di documentazione fiscale adottato (scontrini fiscali).

In tale ambito è possibile ipotizzare interventi normativi che agiscano in modo diverso e complementare.

4.2.1. Applicazione del "regime del margine" per le cessioni al consumo del commercio

Una prima soluzione potrebbe essere quella d'introdurre il c.d. "**regime del margine**" per le **cessioni al consumo finale** che riguardano il settore del **commercio**. Si tratterebbe in pratica di calcolare l'IVA con il metodo "base da base", applicando l'imposta al solo valore aggiunto e non all'intero valore del bene ceduto; contemporaneamente, l'IVA pagata dal commerciante per i beni destinati alla rivendita sarebbe inglobata nel prezzo finale dei prodotti e diventerebbe indetraibile.

Nel caso del commercio, l'applicazione del nuovo regime potrebbe avvenire in modo "analitico", tanto per quello al minuto quanto per quello all'ingrosso, sfruttando la coincidenza tra prodotto acquistato e prodotto rivenduto, cosicché la detraibilità dell'IVA sugli acquisti sarebbe sostituita da un semplice "diritto di rivalsa" nei confronti dei consumatori. In questo modo ci sarebbe una riduzione dell'IVA applicata e, nei fatti, anche di quella evadibile.

Lo schema esemplificativo che segue permette di comprendere meglio il funzionamento del nuovo regime.

Fig. 12: Applicazione del regime del margine al settore del commercio

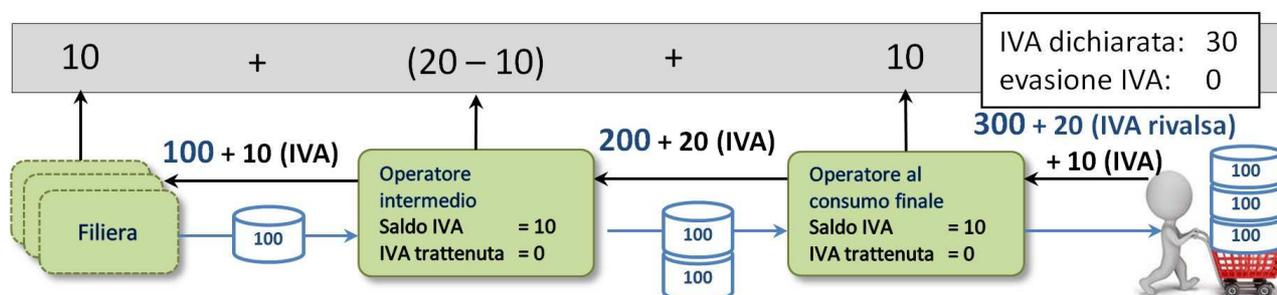


Fig. 12a: Dichiarazione regolare dell'IVA al consumo con applicazione del regime del margine. L'applicazione del regime del margine non ha alcun effetto sul consumatore finale.

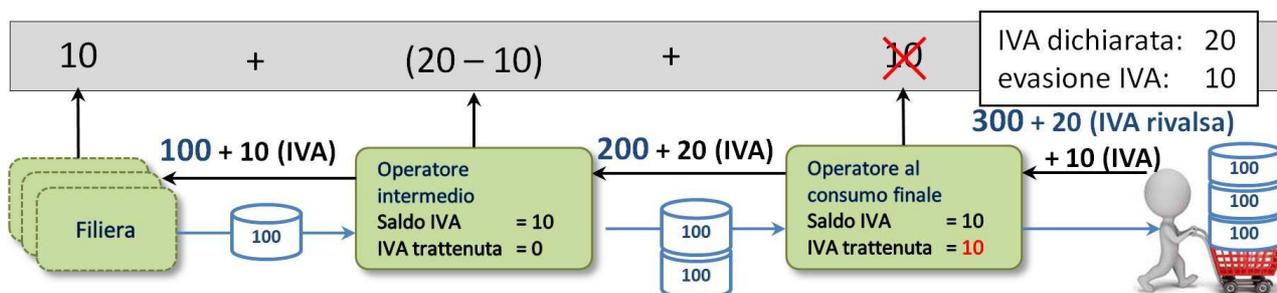


Fig. 12b: Evasione dell'IVA al consumo con applicazione del regime del margine.

L'omessa dichiarazione della cessione al consumo finale determina una perdita di gettito (10) inferiore a quella che si avrebbe nel regime attuale (30).

In teoria, se nella fattura/ricevuta/scontrino l'IVA applicata è solamente quella sul valore aggiunto, e non quella relativa all'intero valore del bene ceduto, la sua omessa fatturazione/registrazione/dichiarazione dovrebbe determinare un'evasione più bassa di quella possibile con l'attuale regime (cfr. fig. 12b e fig. 2a). Applicando in modo analitico il metodo "base da base", infatti, l'omessa dichiarazione delle cessioni andrebbe di pari passo con quella degli acquisti, il che costringerebbe chi evade a non portare in detrazione parte degli acquisti regolarmente fatturati, e questo in misura presumibilmente superiore a quello che attualmente già fa, volontariamente, allo scopo di tenere alto l'indice di mark-up esposto.

Presumendo che quanto ricavato dal modello per le cessioni al consumo privato si possa applicare, più specificamente, alle cessioni del commercio al minuto e all'ingrosso verso consumatori finali, si arriva a stimare che l'introduzione del regime del margine analitico in tale settore possa portare a una riduzione dell'imposta evasa di **6.984,4 mln.** Tale stima tiene anche conto, in misura forfetaria (10%), delle operazioni che non potranno essere assoggettate al nuovo regime, quali gli interventi di riparazione degli autoveicoli effettuati dai concessionari d'auto e gli acquisti di beni non destinati alla rivendita, che pure rientrano nei dati di settore, ma per i quali non c'è la necessaria coincidenza tra prodotti acquistati e venduti. Ovviamente, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, i ricavi continuerebbero ad essere determinati normalmente, senza cioè tener conto né dell'IVA applicata sul valore aggiunto né di quella girata all'acquirente come "rivalsa" per l'imposta pagata al fornitore.

E' bene precisare che l'applicazione analitica del regime del margine comporterebbe che l'IVA pagata per i prodotti destinati alla rivendita resti a carico dei commercianti sino al momento della vendita effettiva; ma, a conti fatti, è proprio questo il meccanismo che potrebbe permettere di contenere l'elevata evasione che si registra nel settore e che è essenzialmente dovuta all'impossibilità di riscontrare eventuali incongruenze esistenti tra acquisti detratti e vendite dichiarate se non ricorrendo a complesse verifiche di magazzino. L'aggravio finanziario che così si determinerebbe potrebbe essere compensato riconoscendo ai commercianti una percentuale d'interesse sull'IVA anticipata.⁸

Si potrebbe anche valutare la possibilità di estendere il regime del margine anche a casi in cui lo si possa applicare solo a posteriori, in modo "globale" e non più analitico, liquidando cioè l'imposta dovuta con il metodo "base da base" anziché con quello "imposta da imposta" (es. per artigiani, professionisti, ecc.). In tale ipotesi, però, eventuali crediti determinati da un'eccedenza annuale degli acquisti rispetto alle cessioni (come nel caso di approvvigionamento del magazzino)

⁸ Si potrebbe, ad esempio, riconoscere una riduzione dell'IVA indetraibile determinata dal nuovo regime in misura corrispondente agli interessi legali di un anno oppure concedere annualmente una piccola detrazione dalle imposte sui redditi, in relazione alle rimanenze finali dichiarate. La prima soluzione sarebbe senz'altro più ortodossa, in quanto la compensazione opererebbe nell'ambito dell'imposta, mentre la seconda sembrerebbe più equa, perché la compensazione sarebbe estesa a tutto il periodo di giacenza.

resterebbero “definitivamente” a carico degli operatori IVA coinvolti; sarebbe pertanto indispensabile introdurre qualche accorgimento in grado di eliminare o almeno ridurre il problema.⁹

E’ giusto infine osservare che il recupero di gettito stimato per l’introduzione del regime del margine presuppone, da parte dei commercianti, la corretta “valorizzazione” dei beni acquistati in sede di calcolo del valore aggiunto da attribuire a quelli ceduti e, quindi, dell’imposta da applicare. Se il valore dei beni acquistati venisse invece “gonfiato”, il valore aggiunto dichiarato diminuirebbe e con esso l’imposta versata. Si tratterebbe però di una frode molto simile alle false fatturazioni, ma molto più facile da rilevare in sede di controllo fiscale, certamente più di quanto possano esserlo le cessioni al consumo non dichiarate; per cui è legittimo supporre che tale comportamento possa essere adottato in misura molto ridotta e che i benefici attesi restino sostanzialmente quelli ipotizzati.

L’introduzione del nuovo regime non dovrebbe trovare particolari ostacoli in ambito comunitario, essendo contemplata dall’art. 318 della direttiva CE n. 2006/116/CE la possibilità, per gli stati membri, di estendere l’applicazione del metodo “base da base” a casi diversi da quelli esplicitamente previsti, previa consultazione del Comitato IVA in merito alle motivazioni addotte e ai benefici attesi.

D’altra parte, in sede di prima applicazione occorrerà tener conto degli acquisti dei beni acquisiti e non ceduti, ma portati in detrazione nell’anno precedente in applicazione del regime “imposta da imposta”.

4.2.2. Applicazione dell’aliquota ordinaria agli scambi intermedi

Se si prescinde dagli acquisti indetraibili, l’IVA incassata dallo Stato può essere scomposta in due sole componenti: quella versata da chi effettua le cessioni al consumo finale, in rapporto al proprio valore aggiunto, e quella complessivamente versata dagli operatori della filiera produttiva, coincidente, evasione a parte, con l’imposta pagata da chi vende al consumo ai propri fornitori. Conseguentemente, se aumentasse l’aliquota media delle transazioni intermedie, aumenterebbe la quota dovuta dalla filiera e si ridurrebbe quella a carico degli operatori finali.

Questa osservazione, unita al fatto che la percentuale di evasione è molto maggiore per le cessioni al consumo finale (56,7%) che per quelle intermedie (11,6%), suggerisce che, “spostando” nel modo anzidetto la tassazione verso queste ultime, si dovrebbe ottenere una riduzione dell’evasione complessiva, perché si andrebbe a ridurre la componente dell’evasione al consumo che prevede la contestuale omissione degli acquisti.

In effetti, il modello permette di verificare che se si applicasse l’aliquota ordinaria a tutte le operazioni intermedie, le imposte dovute dagli operatori che effettuano cessioni al consumo finale si ridurrebbero da 34.466,6 a 17.565,5 mln, e con esse la relativa evasione, cosicché l’IVA di competenza dichiarata passerebbe da 101.245,0 a 110.563,5 mln, con un aumento del gettito di 9.318,5 mln. Parte di questo maggior gettito, però, non deriverebbe dalla riduzione dell’evasione fiscale, ma dall’aumento dell’imposta dovuta dagli operatori IVA per l’acquisto dei beni indetraibili

⁹ Si potrebbe ad esempio ipotizzare di far detrarre, oltre all’IVA sugli acquisti di beni/servizi non destinati alla rivendita, anche (e solo) quella strettamente collegata alle vendite effettuate, determinata con modalità simili a quelle utilizzate per il costo del venduto nell’ambito delle imposte sui redditi.

(+1.243,2 mln) e da quello relativo all'indetraibilità "pro-rata" degli acquisti detraibili dichiarati (+635,8 mln), che andrebbero a loro carico.

Nell'eventualità quindi s'intendesse effettivamente applicare l'aliquota ordinaria alle operazioni intermedie, occorrerebbe presumibilmente evitare un indebito aumento degli acquisti indetraibili. A questo fine, si potrebbe pensare di escludere dal provvedimento le cessioni intermedie che riguardano i beni non ammessi in detrazione; ma così non si risolverebbe né il problema degli acquisti indetraibili pro-rata né quello dei beni parzialmente non detraibili. Una soluzione più efficace appare invece quella di ridurre tutte le indetraibilità di una quota pari proprio al rapporto tra l'attuale aliquota degli acquisti indetraibili, compresa quella media dei pro-rata, e quella ordinaria. Anche procedendo in questo modo il recupero di gettito resterebbe alto, risultando pari a **7.439,5 mln**.

Un'ulteriore problematica riguarda il prevedibile incremento delle situazioni con IVA a credito tra chi opera prevalentemente con il mercato al consumo, in particolare nel settore immobiliare e alimentare dove si opera principalmente con aliquote ridotte. A questo tipo di problema si potrebbe porre rimedio autorizzando l'accesso dei soggetti interessati alle compensazioni e ai rimborsi periodici, così come già oggi avviene per chi è soggetto al c.d. "effetto scaletta", dovuto all'applicazione delle aliquote ridotte negli scambi intermedi (effetto che peraltro, nell'ipotesi di un'aliquota intermedia unica, scomparirebbe).

E' utile infine sottolineare come dalla normativa europea sull'IVA (direttiva n. 2006/112/UE) non sembrano emergere impedimenti espliciti a una soluzione di questo tipo, cosicché per una sua attuazione dovrebbe essere sufficiente la semplice modifica dell'art. 16 del DPR 633/1972 relativo all'applicazione delle aliquote.

4.2.3. Introduzione dello "scontrino telematico"

Un intervento complementare ai precedenti potrebbe riguardare l'introduzione dello "scontrino telematico". L'obiettivo, in questo caso, anziché essere quello di ridurre la base evadibile, sarebbe quello di contrastare l'evasione che si attua omettendo di dichiarare una parte delle operazioni per le quali pure è stato regolarmente emesso lo scontrino fiscale, oggi favorita dall'oggettiva difficoltà di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Si tratterebbe in pratica di modificare le funzionalità degli attuali "misuratori fiscali" per consentire il trasferimento in via telematica all'Agenzia delle entrate dei dati registrati sulle vendite, sulla falsariga di quanto fanno le banche per i pagamenti con carta elettronica (POS). La trasmissione delle informazioni necessarie avverrebbe poi in tempo reale o con una periodicità da stabilire al fine di non intralciare le normali operazioni di cassa.

Tenuto conto che, a livello di imponibili, l'evasione intermedia basata sulla mancata dichiarazione delle cessioni regolarmente fatturate è pari al 4,1%, mentre quella delle cessioni volte al consumo privato, tra cessioni non dichiarate e cessioni neppure registrate, è complessivamente pari al 37,2%, è lecito ritenere che, con lo scontrino telematico, almeno l'11,0% (4,1 / 37,2) delle cessioni finali attualmente non dichiarate potrebbe essere recuperato a tassazione. Considerando un'analogia riduzione degli acquisti che non vengono dichiarati per motivi di mark-up, tenuto conto dell'imposta relativa, si arriva a stimare, per il solo settore del commercio, una riduzione di evasione pari a 1.547,8 mln a fronte di un incremento della base imponibile dichiarata di 8.933,3 mln.

In realtà, il recupero di gettito effettivo potrebbe rivelarsi notevolmente superiore, perché la mancata dichiarazione di operazioni per le quali è stato comunque emesso lo scontrino fiscale è presumibilmente più diffusa, in quanto meno rischiosa, di quella riferibile alle operazioni registrate. Assumendo che tutte le cessioni dichiarate siano state regolarmente documentate, l'ipotesi precedente equivarrebbe infatti ad ipotizzare che lo scontrino fiscale venga emesso solamente nel 66,9% dei casi. Pur dovendo aspettarsi, in risposta ad un intervento di questo tipo, un incremento degli scontrini non rilasciati, un'ipotesi comunque più ragionevole è che questi potranno riguardare, al più, il 20% delle vendite effettuate, soprattutto se saranno intensificati i controlli all'uscita dei negozi. In questo caso, il possibile recupero di gettito IVA salirebbe **6.462,8 mln**, a fronte di un incremento di 37.537,5 mln della base imponibile dichiarata. Un'ipotesi del 90% comporterebbe addirittura una stima, rispettivamente, di 10.230,7 mln e 59.422,2 mln di euro, a dimostrazione dell'enorme potenzialità dell'intervento proposto, peraltro rafforzata dal fatto che, oltre a quello del commercio, ci sarebbero anche altri settori da assoggettare al medesimo obbligo, quali bar, pasticcerie, gelaterie, ecc., per i quali, però, non si dispone dei dati necessari per stimarne l'impatto.

Un provvedimento di questo tipo richiederebbe, comunque, la sostituzione degli attuali "misuratori fiscali", il che lascia presumere che non potrebbe essere operativo prima di due anni dalla sua emanazione.

4.2.4. Introduzione dell'obbligo di pagamento con carta elettronica

Per contrastare l'evasione anche nei settori in cui, in luogo dello scontrino, viene utilizzata prevalentemente la ricevuta fiscale,¹⁰ si potrebbe introdurre l'obbligo di pagamento con carta elettronica tramite POS, così che almeno le ricevute emesse vengano poi effettivamente dichiarate.

Ovviamente in questo caso ci sarebbe il problema di chi, per vari motivi, non possa o non voglia pagare con una carta elettronica. A questo però si potrebbe facilmente porre rimedio, prevedendo che i pagamenti siano riversati dalla banca su un apposito conto corrente intestato all'operatore finale e che ad esso venga abbinata una carta elettronica "di servizio" con la quale l'operatore stesso, se necessario, possa effettuare il pagamento in luogo del cliente. In tal caso, quest'ultimo continuerebbe a pagare con lo strumento che preferisce (contanti, assegno, bonifico), mentre la banca si limiterebbe a registrare l'avvenuto pagamento, senza però effettuare alcun versamento effettivo in quanto prelievo e accredito a carico dell'operatore IVA si eliderebbero.

Operativamente, l'istituto di credito sarebbe tenuto a fornire ricevuta dell'avvenuto pagamento (lo scontrino rilasciato dal POS), che diventerebbe, anche nel caso di pagamento in contanti, parte integrante della ricevuta fiscale rilasciata dall'operatore finale. Quest'ultimo potrebbe liberamente operare sul conto di servizio attraverso bonifici, assegni o contanti, prelevando o versando, se necessario, come per un qualsiasi altro conto corrente, mentre la banca avrebbe il compito di fornire periodicamente al Fisco i dati dei versamenti effettuati sul conto, permettendo così di ricostruire il volume d'affari derivante dalle cessioni al consumo effettuate dall'operatore.

Uno dei settori interessati nei quali risulta più difficile combattere l'evasione attraverso le attività di controllo è senz'altro quello dei professionisti. Tenuto conto della dimensione del settore e che la maggior parte dei servizi professionali resterebbe fuori dal provvedimento in quanto rivolta ai contribuenti IVA, e quindi soggetta a fatturazione, la stima dell'IVA evasa recuperabile appare meno significativa che in altri casi, e ammonterebbe a 81,9 mln, a fronte di un incremento della

¹⁰ Anche se l'attuale normativa prevede la sostanziale equiparazione di scontrini e ricevute fiscali, resta diffusa la tendenza a utilizzare gli scontrini per la cessione di beni e la ricevuta nel caso di prestazione di servizi.

base imponibile dichiarata di 375,1 mln. Ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, però, l'effetto dovrebbe essere molto maggiore, in quanto il provvedimento avrebbe efficacia anche per le categorie professionali esentate dall'applicazione dell'IVA, come quella dei medici.

Il meccanismo di pagamento con carta elettronica di servizio potrebbe essere applicato anche al settore alberghiero e a quello della ristorazione. Nell'ipotesi che gli operatori di questi settori rilascino le ricevute fiscali nel 90% dei casi, si arriva a stimare un ulteriore recupero del gettito IVA pari a 1.217,0 mln di euro, a fronte di un incremento di 10.575,5 mln della base imponibile. Complessivamente, quindi, il maggior gettito IVA è stimabile in **1.298,8 mln** di euro, con un incremento della base imponibile dichiarata di 10.950,7 mln.

In realtà, oltre a quelli analizzati, ci sono anche altri settori per i quali è prevalente il rilascio della ricevuta fiscale, per i quali, però, non si dispone dei dati di dettaglio necessari per il calcolo del possibile maggior gettito (parrucchieri, lavanderie, ecc.) per cui la quota di cessioni finali evase recuperabile a tassazione attraverso l'obbligo di pagamento con carta elettronica è potenzialmente maggiore di quella stimata.

E' presumibile che gli accordi con il settore bancario e l'installazione dei POS presso gli studi professionali e gli esercizi commerciali interessati dal provvedimento, laddove non ancora presenti,¹¹ possano essere portati a compimento nel giro di un anno dall'emanazione del provvedimento.

¹¹ Oltre agli alberghi e ai ristoranti, infatti, l'art. 15 del D.L. 179/2012 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, tutti i soggetti che effettuano prestazioni di servizi, anche professionali, sono tenuti ad accettare i pagamenti tramite carte di debito. In quest'ultimo caso, al più, i POS installati andrebbero abilitati anche per le carte di credito.

Contrasto all'evasione dell'IVA sulle cessioni intermedie

Come s'è visto, l'evasione sulle cessioni intermedie è percentualmente molto inferiore a quella delle cessioni di beni di consumo ai privati (a livello d'imponibile, il 4,1% contro il 37,2%), ma in termini assoluti, vista l'entità dei rispettivi giri d'affari, è anch'essa molto rilevante e nel 2011 vale qualcosa come 9.341,3 mln di euro in termini d'imposta. Esiste quindi, ed è molto consistente, una componente strutturale dell'evasione IVA che si realizza registrando acquisti inesistenti oppure occultando cessioni intermedie regolarmente fatturate. Vediamo quindi alcune possibili misure in grado di contrastarla.

4.2.5. Applicazione del "regime del margine" per le cessioni intermedie del commercio

Nel settore del commercio, l'applicazione del "regime del margine", già analizzata come possibile misura di contrasto all'evasione delle cessioni al consumo finale, potrebbe in teoria essere estesa anche alle cessioni effettuate verso altri operatori IVA, facendo in questo caso attenzione all'effetto "duplicazione d'imposta" derivante dall'applicazione dell'IVA al solo valore aggiunto. Infatti, se l'IVA detraibile restasse solamente quella applicata - che in questo caso è quella sul margine - nella vendita successiva l'IVA già pagata dall'operatore intermedio alla filiera - e che questi non può detrarsi - si ritroverebbe nuovamente a debito dell'operatore successivo.

Fig. 13 Applicazione del regime del margine alle cessioni intermedie

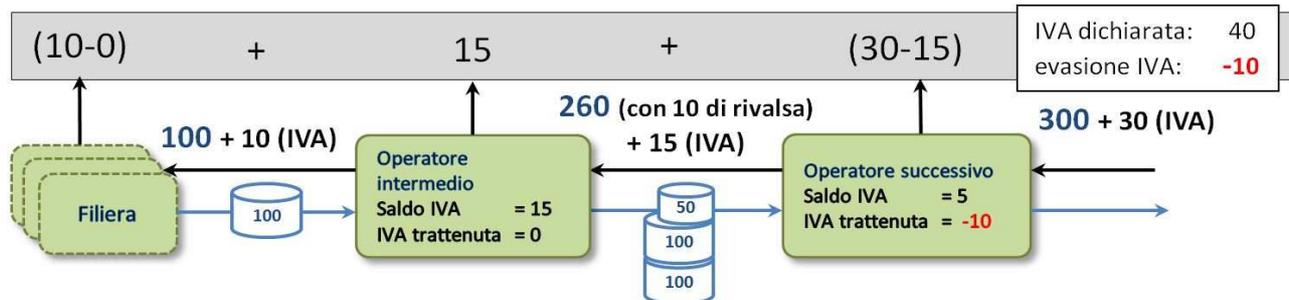


Fig. 13a: Duplicazione d'imposta nell'applicazione del regime del margine.

La non detraibilità dell'iva di rivalsa (10) fa sì che essa venga versata due volte allo Stato (40 anziché 30 in ingresso).

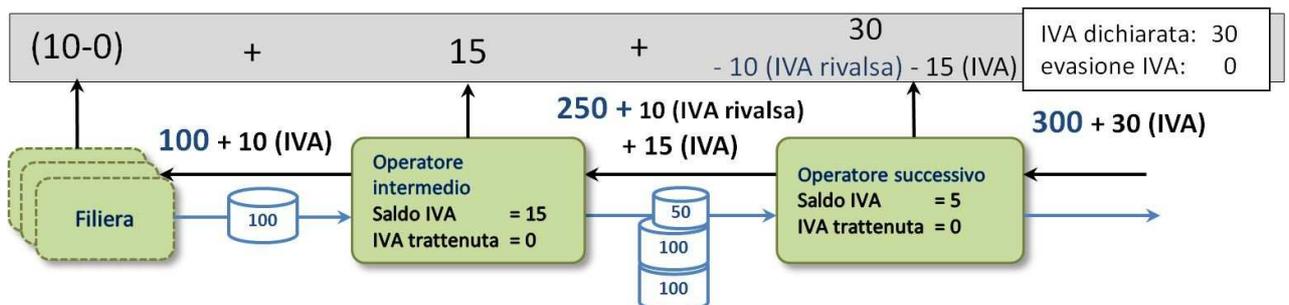


Fig. 13b: Detraibilità dell'IVA di rivalsa.

Il problema è messo in evidenza dallo schema di fig. 13a. L'operatore intermedio (in regime del margine) paga normalmente alla filiera che lo precede l'IVA fatturata sugli acquisti (10), ma, non potendola detrarre, la riversa sull'operatore successivo in aggiunta al valore del bene (250) e all'IVA applicata sul solo valore aggiunto (15). A questo punto, l'operatore successivo (in regime normale) si troverebbe a versare un'IVA di competenza pari a quella incassata (30) meno quella fatturata dall'operatore intermedio (15); cosicché, in teoria, a fronte di un'imposta dovuta di 30, allo Stato perverrebbe un'imposta complessiva di 40 (10 dalla filiera + 15 dall'operatore in regime del margine + 15 dall'operatore che incassa l'IVA). E' chiaro quindi che l'IVA di rivalsa sarebbe versata due volte: una prima volta, giustamente, dalla filiera e un'altra, indebitamente, dall'operatore successivo a quello che opera in regime del margine.

Per evitare la duplicazione dell'imposta, sarebbe perciò necessario prevedere, per chi compra da un operatore del commercio, oltre alla detraibilità dell'IVA che è stata applicata sul valore aggiunto, anche quella dell'IVA "di rivalsa", che a tal fine andrebbe necessariamente esplicitata sulla fattura, come mostrato nello schema di fig. 13b.

Gli schemi che seguono mostrano come l'effetto di contrasto all'evasione IVA resterebbe comunque invariato.

Fig. 14: Applicazione del regime del margine al commercio con detraibilità dell'IVA di rivalsa

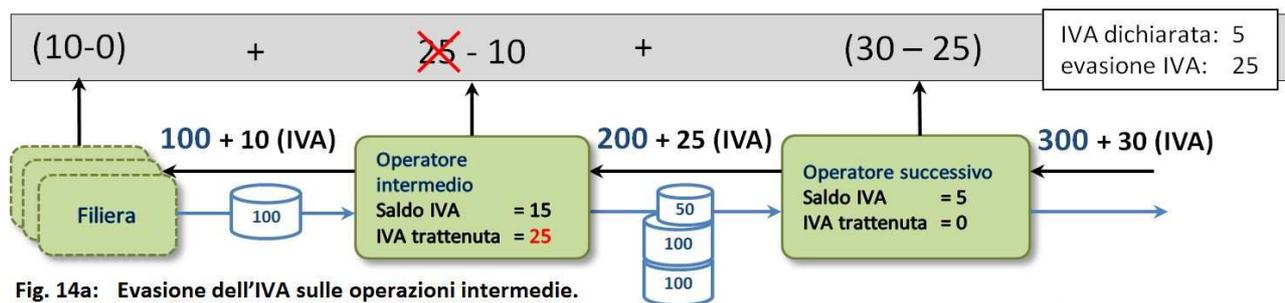


Fig. 14a: Evasione dell'IVA sulle operazioni intermedie.

L'omessa dichiarazione delle cessioni intermedie (regolarmente fatturate) determina la perdita totale dell'IVA a beneficio di chi effettua la cessione.

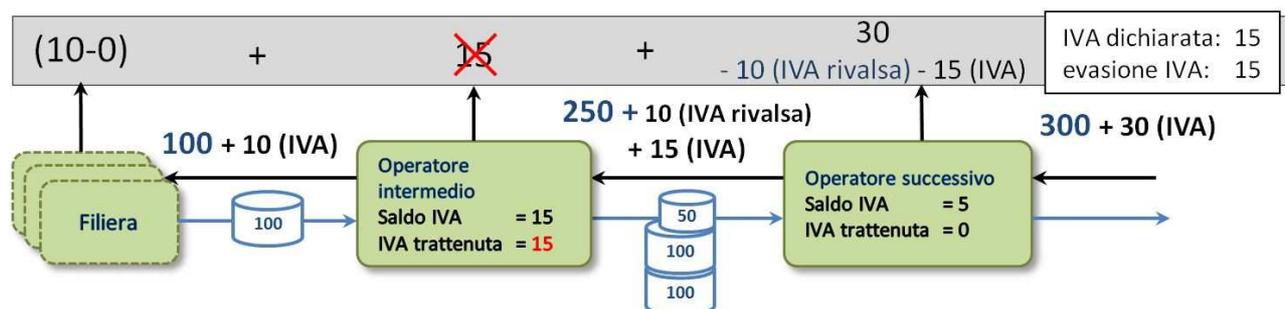


Fig. 14b: Evasione dell'IVA con applicazione del regime del margine.

L'omessa dichiarazione della cessione intermedia determina una perdita di gettito (15) inferiore a quella che si avrebbe nel regime attuale (25).

In particolare, la fig. 14b mostra come l'omessa dichiarazione delle cessioni da parte di un operatore intermedio soggetto al regime del margine determini un'evasione (=15) inferiore a quella attuale di fig. 14a (=25), senza che questo vada a danno dell'operatore successivo.

Nel caso, poi, che l'operazione di compravendita dovesse avvenire tra un operatore del settore all'ingrosso e uno del commercio al minuto (anch'egli in regime del margine), a quest'ultimo

andrebbe consentito di girare a sua volta al consumatore finale (anche) l'IVA di rivalsa applicata dal commerciante all'ingrosso, in analogia a quanto avviene oggi nel passaggio di prodotti soggetti alle accise.

E' evidente quindi che l'applicazione del regime del margine alle cessioni intermedie del commercio risulterebbe molto più complessa che nel caso delle cessioni al consumo, per cui si ritiene preferibile limitarne l'introduzione, almeno inizialmente, alle sole cessioni verso i consumatori finali.

4.2.6. Applicazione del "reverse-charge" a tutte le operazioni intermedie

Come s'è detto, la componente IVA collegata alle operazioni intermedie sussiste esclusivamente in virtù del meccanismo di applicazione dell'IVA, che prevede versamenti pro-quota da parte dell'intera filiera produttiva, ciascuno in ragione del proprio valore aggiunto. Va da sé che se invece non si applicasse l'imposta sugli scambi intermedi scomparirebbe anche la possibilità di evaderla. Questo però vorrebbe dire snaturare del tutto l'IVA e passare a una pura imposta sui consumi finali.

Una soluzione per lasciare inalterato il principio di tassazione in base al valore aggiunto è invece quella di adottare un regime di reverse-charge per tutte le operazioni intermedie. Si tratta di un meccanismo già presente nel nostro ordinamento, seppur circoscritto ad alcune tipologie di operazioni, che prevede l'auto-fatturazione dell'IVA dovuta da parte dell'acquirente, che la versa poi direttamente allo Stato anziché pagarla al fornitore. In tal modo, non scomparirebbero né le cessioni né gli acquisti non dichiarati, ma l'operazione imponibile ai fini IVA sarebbe costituita dall'acquisto e non più dalla cessione del bene. Da un punto di vista puramente matematico, l'IVA sugli scambi intermedi scomparirebbe (salvo i casi di indetraibilità), e con essa i 9.341,3 mln di evasione stimati, perché l'imposta a debito coinciderebbe sempre con quella detraibile.

Vediamo meglio, attraverso alcuni schemi esemplificativi, quale sarebbe il funzionamento del nuovo regime, e in particolare come agirebbe nei confronti dell'evasione. La fig. 15, in particolare, evidenzia come tutta l'imposta sarebbe in questo caso dovuta da chi opera sul mercato finale.

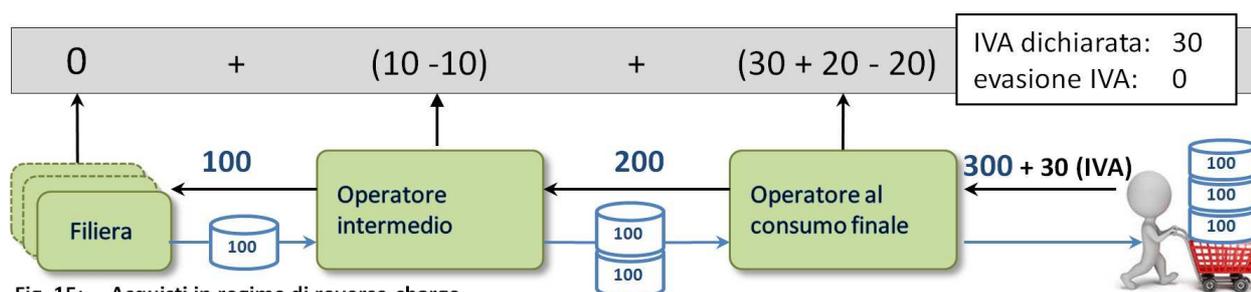


Fig. 15: Acquisti in regime di reverse-charge.

Nel regime di reverse-charge tutta l'imposta è dovuta da chi opera sul mercato finale.

La fig. 16 mostra invece come, con l'applicazione del regime di reverse-charge, risulterebbe impossibile evadere l'imposta attraverso l'omessa dichiarazione o la falsa fatturazione di operazioni intermedie.

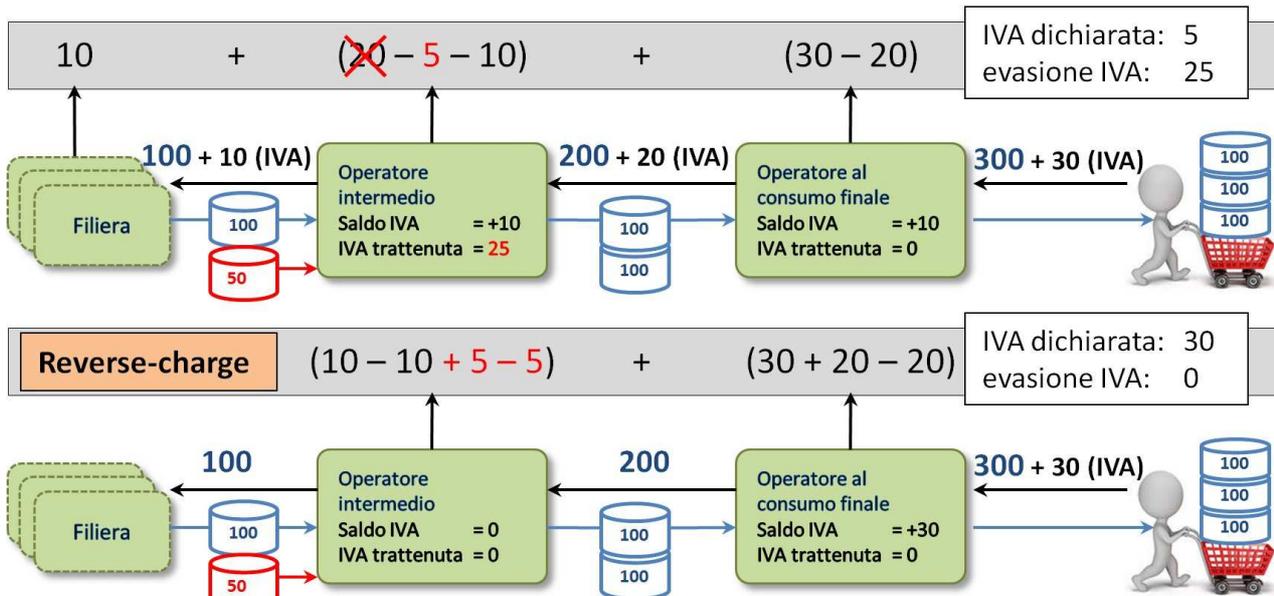


Fig. 16: Fatturazione di operazioni inesistenti e omessa dichiarazione di operazioni intermedie. Con il regime di reverse-charge scompare l'evasione nelle operazioni intermedie.

Le figg. 17a e 17b mettono invece in evidenza come l'evasione al consumo aumenterebbe nei casi in cui fosse accompagnata, per motivi di mark-up, dall'omessa dichiarazione di acquisti regolarmente fatturati, mentre resterebbe invariata nel caso che gli acquisti venissero regolarmente dichiarati.

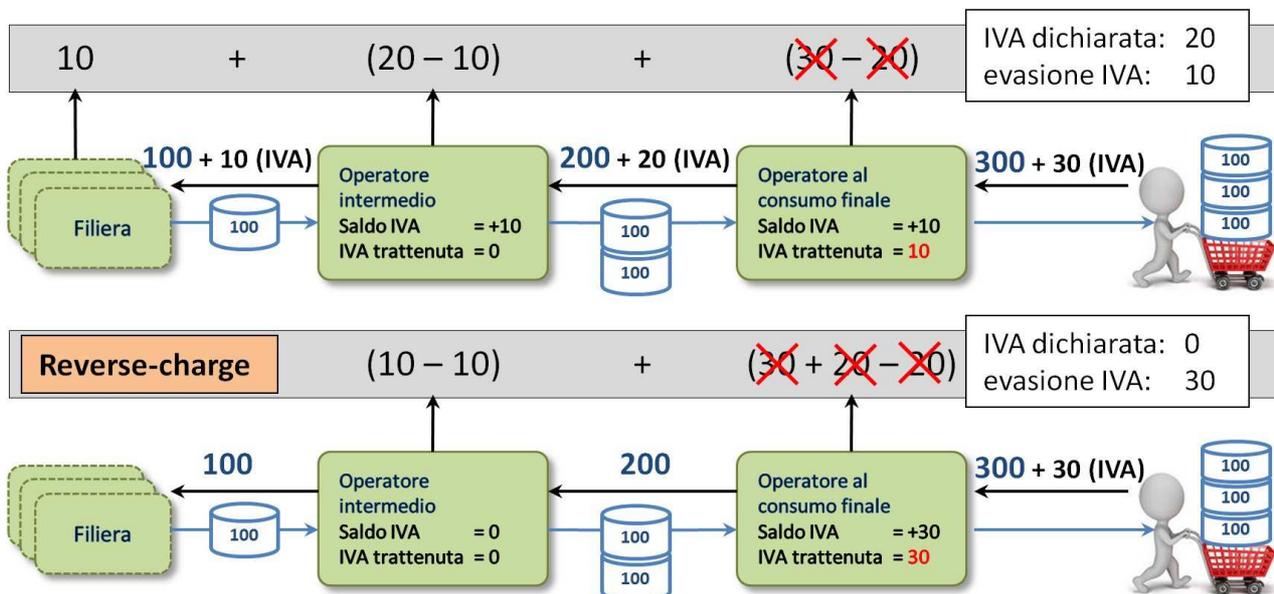


Fig. 17a: Evasione dell'IVA al consumo accompagnata dall'omessa dichiarazione di acquisti regolarmente fatturati. Con il regime di reverse-charge l'evasione al consumo finale aumenta solo se i relativi acquisti vengono fatturati, ma non dichiarati.

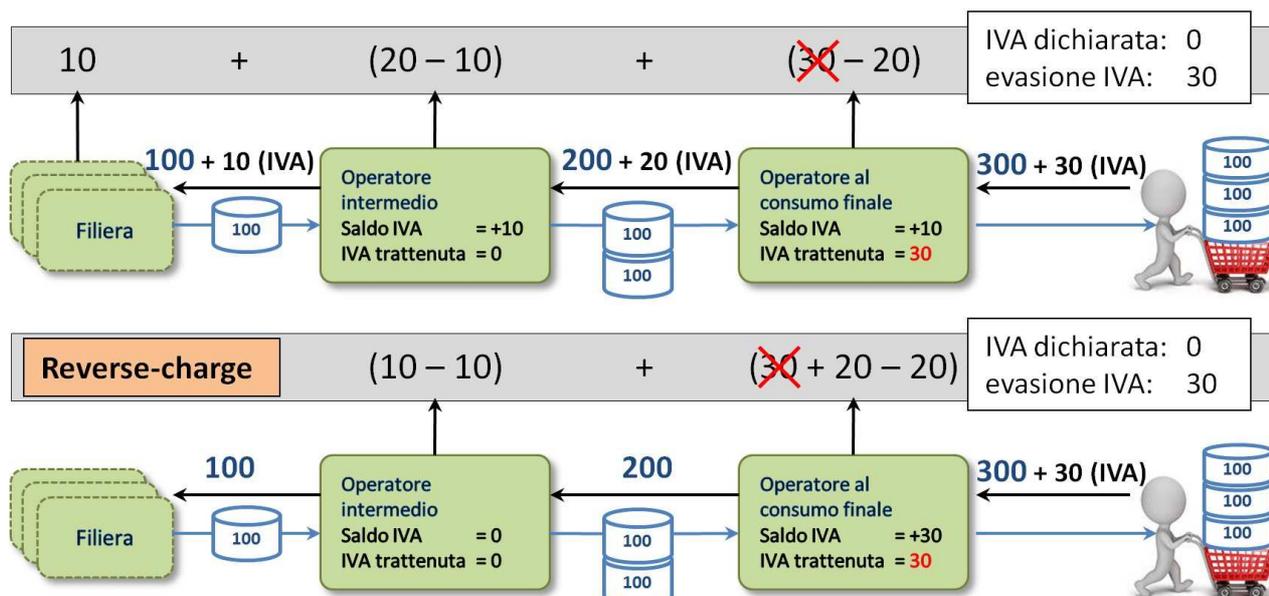


Fig. 17b: Evasione dell'IVA al consumo accompagnata da regolare dichiarazione degli acquisti.

Con il regime di reverse - charge l'evasione al consumo finale resta invariata se gli acquisti vengono regolarmente dichiarati.

In sintesi, un regime di reverse-charge determinerebbe certamente la scomparsa dell'evasione intermedia, ma potrebbe anche far aumentare quella sui consumi finali, in quanto verrebbe a mancare l'IVA pagata dagli operatori al consumo per gli acquisti fatturati ma non dichiarati.

E' utile comunque porre l'accento sul fatto che una soluzione di questo tipo determinerebbe anche altri benefici, quali, ad esempio:

- la totale inefficacia ai fini delle frodi "carosello", volte a creare un credito IVA inesistente;
- l'inutilità, almeno ai fini IVA, delle false fatturazioni in acquisto;
- una notevole riduzione delle posizioni a credito (limitate a quelle generate dai versamenti in eccesso), con indubbio vantaggio economico e finanziario per tutti i contribuenti IVA;
- la drastica diminuzione del numero di contribuenti IVA tenuti ad effettuare versamenti periodici o costretti a chiedere il rimborso, con relativa semplificazione degli adempimenti a loro carico;
- un consistente recupero di risorse da parte dell'Amministrazione finanziaria, per la sostanziale scomparsa delle istanze di rimborso da trattare;
- l'azzeramento delle compensazioni orizzontali (mod. F24) e la completa dissoluzione dei problemi che le hanno accompagnate negli ultimi anni per il loro presunto utilizzo fraudolento;
- un forte alleggerimento dell'attività di controllo ai fini dell'IVA, perché i contribuenti IVA che effettuano cessioni al consumo finale rappresentano solo il 50% dell'intera platea;
- la diminuzione dei problemi finanziari derivanti dal regime della "competenza", in quanto l'IVA intermedia non circolerebbe più e con essa sparirebbe anche l'onere di dover anticipare (per competenza) imposte non ancora riscosse (per cassa) da altri operatori IVA;
- la possibilità di eliminare alcuni regimi particolari che hanno prevalentemente lo scopo di semplificare o agevolare il pagamento dell'IVA a debito (come il regime speciale dell'agricoltura, il regime forfetario dell'agricoltura, lo stesso reverse-charge nel campo dell'edilizia, ecc.);

- l'opportunità di cancellare tutta una serie di norme rese inutili dal nuovo regime (il plafond per gli esportatori abituali, i rimborsi e le compensazioni infrannuali per le categorie soggette all'effetto scaletta", i rimborsi accelerati per chi attualmente vende in regime di reverse-charge, ecc.).

Di contro, l'introduzione di un regime di reverse-charge generalizzato potrebbe in teoria significare, per gli operatori IVA, l'opportunità di acquistare prodotti destinati all'uso personale senza pagare l'imposta. Questo però implicherebbe anche il loro mancato inserimento tra i costi detraibili, per cui il tentativo di elusione finirebbe per emergere incrociando i dati degli elenchi clienti e fornitori.

Un dubbio sulla reale efficacia di una norma di questo genere nasce però dal fatto che, come s'è visto, nel nuovo regime tutta IVA versata allo Stato verrebbe da chi vende al consumo finale, ovvero proprio da chi ha più facilità e occasioni di evadere. Una conferma in questo senso sembrerebbe venire dai dati evidenziati nella tab. 4 ed estratti dal modello IVA, che mostrano come, allo stato attuale, l'IVA a debito dichiarata da chi vende al consumo finale ammonta complessivamente a soli 79.004,2 mln di euro. Tenuto conto che le indetraibilità determinano un saldo positivo di 11.700,5 mln, il gettito IVA in regime di reverse-charge ammonterebbe a complessivi 90.704,7 mln. Quindi, nonostante la scomparsa dell'evasione sulle cessioni intermedie, ci sarebbe una perdita di 10.540,3 mln rispetto al gettito garantito dal regime attuale (101.245,0 mln).

Componenti dell'evasione 2011	Imposta a debito				Imposta a credito			IVA di competenza				
	IVA teorica	IVA dichiarata	Imposta non dichiarata	% non dichiarata	IVA teorica detraibile	IVA detraibile dichiarata	IVA detraibile non dichiarata	Teorica	Dichiarata	Evasa	% evasione	% ripartizione evasione
Cessioni di beni di consumo alla PA	14.024,8	13.404,5	620,3	4,4%	9.752,3	9.530,9	221,4	4.272,5	3.873,6	398,9	9,3%	1,0%
Cessioni di beni d'investimento alla PA	3.388,0	3.234,7	153,3	4,5%	2.597,3	2.531,8	65,6	790,6	702,9	87,7	11,1%	0,2%
Cessioni agli enti sociali	504,4	482,4	22,1	4,4%	347,2	339,4	7,9	157,2	143,0	14,2	9,0%	0,0%
Cessioni di beni d'investimento a privati	7.588,7	4.483,3	3.105,5	40,9%	5.329,3	3.509,0	1.820,3	2.259,4	974,2	1.285,2	56,9%	3,3%
Cessioni al consumo privato (comprese quelle in regime monofase)	97.159,0	57.399,4	39.759,6	40,9%	62.692,5	44.926,1	17.766,4	34.466,6	12.473,3	21.993,3	63,8%	55,6%
Cessioni imponibili intermedie (senza monofase e reverse-charge)	338.090,2	322.792,4	15.297,9	4,5%	257.371,5	251.415,0	5.956,5	80.718,7	71.377,4	9.341,3	11,6%	23,6%
Totale	460.755,2	401.796,5	58.958,7	12,8%	338.090,2	312.252,1	25.838,2	122.665,0	89.544,5	33.120,5	27,0%	83,8%
Cessioni/Acquisti senza fatturazione di beni non detraibili	5.231,4	0,0	5.231,4	100,0%	5.231,4	0,0	5.231,4	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Acquisti effettuati in regime di reverse-charge	72.098,1	72.098,1	0,0	0,0%	72.098,1	72.098,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Importazioni	17.132,0	17.132,0	0,0	0,0%	17.132,0	17.132,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Acquisti non ammessi in detrazione					-14.373,1	-8.238,3	-6.134,8	14.373,1	8.238,3	6.134,8	42,7%	15,5%
Acquisti e importazioni non detraibili pro-rata					-3.748,8	-3.462,3	-286,5	3.748,8	3.462,3	286,5	7,6%	0,7%
<i>Acquisti interni senza RC</i>					338.090,2	312.252,1	25.838,2					
Totale complessivo (comprese le indetraibilità)	555.216,8	491.026,6	64.190,2	11,6%	414.429,9	389.781,6	24.648,3	140.786,5	101.245,0	39.541,9	28,1%	100,0%

Tab. 4 (Dati in milioni di euro)

Il perché di questa potenziale perdita di gettito sta nel fatto che oggi parte dell'imposta al consumo non dichiarata rientra comunque allo Stato grazie all'IVA pagata alla catena produttiva da chi vende al consumo finale, anche per gli acquisti "fatturati ma poi non dichiarati". Nel caso del

reverse-charge, invece, quest'imposta non sarebbe più dovuta ai fornitori, e non potrebbe neppure essere versata allo Stato senza dichiarare gli acquisti che oggi non vengono detratti per motivi di mark-up.

Tutto questo sarebbe inoppugnabile se ci si limitasse a eliminare l'imposta intermedia o ad applicare un'aliquota zero; ma per fortuna, nel caso del reverse-charge, non è esattamente così. Come si è già avuto modo di sottolineare, infatti, in questo regime gli acquisti rappresentano operazioni imponibili a tutti gli effetti. Questo significa che laddove si riuscissero a individuare acquisti non dichiarati sarebbe possibile richiedere l'automatico versamento della relativa imposta; ma questo è in effetti già possibile grazie agli "Elenchi clienti e fornitori" e il problema della presunta perdita di gettito starebbe esclusivamente nell'imposta relativa agli acquisti fatturati e non dichiarati, che oggi è versata dalla catena produttiva, ancorché al netto dell'evasione intermedia. Di conseguenza è legittimo attendersi che tali operazioni sarebbero integralmente inserite negli elenchi "clienti" compilati dai fornitori, permettendo così di individuare facilmente la mancata dichiarazione degli acquisti da parte di chi vende al consumo e di recuperare integralmente l'imposta non versata allo Stato.

Oggi come oggi il dato fornito dagli "Elenchi clienti e fornitori" rappresenta solo un indizio per avviare una verifica contabile volta a quantificare le cessioni al consumo non dichiarate; ma in un regime di reverse-charge esso diventerebbe elemento utile per l'accertamento "automatico" delle imposte dovute sugli acquisti non dichiarati, alle quali eventualmente aggiungere quelle sul valore aggiunto non denunciato (da determinare). A tal fine va osservato che le imposte non detratte dalle cessioni al consumo finale ammontano complessivamente a 19.881,6 mln (v. tab. 5) e che la percentuale di evasione intermedia è pari al 4,1%, cosicché gli elenchi "clienti e fornitori" dovrebbero riportarne una quota pari a circa 19.070,1 mln. Questo significa che il gettito complessivo, in un regime di reverse-charge, potrebbe arrivare a 109.774,8 mln (cioè: 90.704,7 + 19.070,1), accertamenti automatici compresi: la perdita di gettito precedentemente calcolata (-10.540,3 mln) si trasformerebbe così in un recupero di 8.529,8 mln, più sanzioni e interessi.

Componenti dell'evasione 2011	Imposta a debito				Imposta a credito			IVA di competenza				
	IVA teorica	IVA dichiarata	Imposta non dichiarata	% non dichiarata	IVA teorica detraibile	IVA detraibile dichiarata	IVA detraibile non dichiarata	Teorica	Dichiarata	Evasa	% evasione	% ripartizione evasione
Cessioni di beni di consumo alla PA	14.024,8	13.404,5	620,3	4,4%	9.752,3	9.530,9	221,4	4.272,5	3.873,6	398,9	9,3%	1,0%
Cessioni di beni d'investimento alla PA	3.388,0	3.234,7	153,3	4,5%	2.597,3	2.531,8	65,6	790,6	702,9	87,7	11,1%	0,2%
Cessioni agli enti sociali	504,4	482,4	22,1	4,4%	347,2	339,4	7,9	57,2	143,0	14,2	9,0%	0,0%
Cessioni di beni d'investimento a privati	7.588,7	4.483,3	3.105,5	40,9%	5.329,3	3.509,0	1.820,3	2.259,4	974,2	1.285,2	56,9%	3,3%
Cessioni al consumo privato (comprese quelle in regime monofase)	97.159,0	57.399,4	39.759,6	40,9%	62.692,5	44.926,1	17.766,4	34.466,6	12.473,3	21.993,3	63,8%	55,6%
Cessioni imponibili intermedie (senza monofase e reverse-charge)	338.090,2	322.792,4	15.297,9	4,5%	257.371,5	251.415,0	5.956,5	80.718,7	71.377,4	9.341,3	11,6%	23,6%
Totale	460.755,2	401.796,5	58.958,7	12,8%	338.090,2	312.252,1	25.838,2	122.665,0	89.544,5	33.120,5	27,0%	83,8%
Cessioni/Acquisti senza fatturazione di beni non detraibili	5.231,4	0,0	5.231,4	100,0%	5.231,4	0,0	5.231,4	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Acquisti effettuati in regime di reverse-charge	72.098,1	72.098,1	0,0	0,0%	72.098,1	72.098,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Importazioni	17.132,0	17.132,0	0,0	0,0%	17.132,0	17.132,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Acquisti non ammessi in detrazione					-14.373,1	-8.238,3	-6.134,8	14.373,1	8.238,3	6.134,8	42,7%	15,5%
Acquisti e importazioni non detraibili pro-rata					-3.748,8	-3.462,3	-286,5	3.748,8	3.462,3	286,5	7,6%	0,7%
<i>Acquisti interni senza RC</i>					338.090,2	312.252,1	25.838,2					
Totale complessivo (comprese le indetraibilità)	555.216,8	491.026,6	64.190,2	11,6%	414.429,9	389.781,6	24.648,3	140.786,9	101.245,0	39.541,9	28,1%	100,0%

Tab. 5 (Dati in milioni di euro)

Tutto questo è quanto potrebbe accadere se il comportamento dei contribuenti rimanesse invariato. In realtà, la prospettiva concreta di vedersi contestare in modo automatico l'imposta non versata in relazione agli acquisti "fatturati ma non dichiarati" dovrebbe indurre chi vende al consumo finale a dichiarare e versare spontaneamente l'imposta dovuta sugli acquisti, per evitare almeno sanzioni e interessi. In teoria, ci sarebbe anche la possibilità di non fatturare gli acquisti oggi non dichiarati, ma questo richiederebbe una coincidenza d'intenti e d'interessi con i fornitori, che evidentemente non c'è; diversamente, non si spiegherebbe l'esistenza stessa di tali acquisti.¹² L'ipotesi più ragionevole, allora, è che, in un regime di reverse-charge, gli acquisti oggi fatturati ma non dichiarati verrebbero tutti regolarmente denunciati.

In questo caso, o nella misura in cui ciò si dovesse verificare, è anche logico pensare che chi vende al consumo finale non potrebbe più continuare a non dichiarare tutte le cessioni che oggi evade, pena l'esposizione di un mark-up troppo basso che oggi si cerca di correggere rinunciando a detrarre parte degli acquisti fatturati. Un effetto indiretto e per certi versi inatteso del regime di reverse-charge potrebbe essere quindi quello di determinare, insieme alla sostanziale scomparsa dell'evasione intermedia, anche una riduzione dell'evasione sul consumo finale.

Nell'ipotesi che le cessioni dichiarate dagli operatori al consumo s'incrementino proprio nella misura necessaria a riportare il mark-up ai livelli attuali, si arriva a stimare una riduzione dell'evasione al consumo finale dell'ordine di 6.918,4 mln di euro. In realtà ci si dovrà attendere un comportamento analogo anche dagli operatori intermedi; e se questo non inciderà in alcun modo sulla loro evasione IVA, che è comunque nulla in regime di reverse-charge, avrà effetti positivi sull'evasione delle imposte indetraibili, con una riduzione di ulteriori 1.189,9 mln, nonché su quella delle imposte sui redditi e dell'IRAP. Complessivamente, quindi, il recupero di IVA connesso all'adozione generalizzata del regime di reverse-charge sarebbe pari a **17.449,6 mln** di euro (con un aumento della base imponibile dichiarata pari a 81.221,4 mln)¹³.

L'ipotesi più negativa è che gli operatori al consumo riescano a "sostituire", almeno in parte, gli acquisti non dichiarati con ulteriori acquisti non fatturati. In questo caso, è lecito ipotizzare che i nuovi acquisti non fatturati non andrebbero mai oltre le cessioni intermedie non dichiarate. Tenuto conto che, nel nuovo regime, anche queste andrebbero a ridursi, si arriva comunque a calcolare un incremento, minimo, del gettito IVA di 10.790,5 mln (pari al 61,8% di quello atteso).

La soluzione di un reverse-charge generalizzato aprirebbe la strada a un ulteriore possibile contenimento dell'evasione IVA sui consumi finali. In un regime di questo tipo, infatti, chi effettua le cessioni al consumo è tenuto a versare all'erario tutta l'IVA pagata dal consumatore e non solo la parte relativa al proprio valore aggiunto. Diventa perciò teoricamente possibile scorporare dal prezzo di vendita l'intera IVA dovuta dal venditore, perché, di fatto, essa coincide con l'IVA applicata.

A questo punto, laddove il pagamento dovesse avvenire attraverso il circuito bancario (carte di credito, bancomat o altro), diventerebbe possibile per l'istituto di credito trattenere dall'importo incassato tutta l'IVA dovuta e versarla direttamente allo Stato, operando di fatto in qualità di sostituto d'imposta. In questo modo, la componente di IVA al consumo finale soggetta ad essere evasa si ridurrebbe a quella derivante dai soli pagamenti in contanti, con il conseguente contenimento dell'evasione e la reale prospettiva di una sua ulteriore diminuzione in ragione di un utilizzo sempre crescente della moneta elettronica.

¹² Dal punto di vista di chi evade, infatti, laddove possibile, l'omessa fatturazione degli acquisti è già oggi da preferire all'omessa dichiarazione degli acquisti fatturati, in quanto più vantaggiosa economicamente e priva di effetti negativi sul mark-up esposto.

¹³ L'elevato rapporto tra imposta e imponibile recuperati è dovuto al fatto che, come si è detto, con il regime del reverse-charge, l'evasione intermedia scompare a prescindere dall'imponibile non dichiarato.

In teoria, si potrebbe incidere pure sui pagamenti in contanti introducendo nei registratori di cassa “telematici”, di cui si è discusso al par. 4.2.3, anche una funzionalità di colloquio diretto con l’istituto bancario dell’operatore IVA (sulla falsariga di quanto illustrato nel par. 4.2.4 a proposito della carta elettronica di servizio per i professionisti) per la ritenuta alla fonte dell’imposta dovuta.

In tal senso, anche l’eventuale introduzione dell’obbligo di pagamento delle prestazioni professionali mediante carta elettronica amplificherebbe gli effetti immediati del reverse-charge. In particolare, laddove il pagamento fosse effettuato mediante la “carta di servizio” del professionista, la banca, pur non dovendo effettuare nessun reale versamento sul conto (perché prelievo e accredito si annullerebbero) potrebbe effettuare la corrispondente ritenuta IVA a titolo d’imposta. In più, la ricevuta rilasciata dalla banca in qualità di sostituto d’imposta, potrebbe sostituire in tutto e per tutto la ricevuta fiscale rilasciata dal professionista, semplificando ulteriormente la gestione dell’imposta.

E’ utile sottolineare, infine, che tutto questo, oltre alla certezza della riscossione, determinerebbe anche una forte semplificazione degli obblighi contabili a carico degli operatori IVA.

4.2.7. Applicazione del “reverse-charge” al settore del commercio

Come detto, il regime di reverse-charge esiste già da tempo nel nostro ordinamento, ma è circoscritto a una specifica serie di casistiche quali, ad esempio, quella dei subappalti nel settore edilizio. Un intralcio alla sua estensione generalizzata viene purtroppo dalla normativa europea in materia di IVA e più specificatamente dai vincoli che essa impone ai paesi membri della Comunità in merito alla possibilità di apportare cambiamenti sostanziali a livello locale.

E’ vero, infatti, che esiste una norma, all’interno della Sesta direttiva CE (art. 27), per la quale ogni stato membro può essere autorizzato a introdurre, in deroga alla stessa, misure particolari finalizzate a evitare frodi ed evasioni fiscali, ma tale facoltà è condizionata al fatto che tali misure non influiscano in misura significativa sull’impostazione generale dell’imposta mettendo conseguentemente a rischio il mantenimento stesso del gettito tributario.

Di fatto, una richiesta di applicazione pressoché generalizzata del regime di reverse-charge, pervenuta nel 2006 alla Commissione europea da parte della Germania, non ha trovato ancora attuazione, anche a causa del parere contrario manifestato da vari stati membri, tra cui l’Italia. Nel suo “Libro verde sul futuro dell’IVA”, pubblicato nel 2012, l’Unione Europea ha comunque aperto un dibattito sul sistema IVA con l’obiettivo di una sua semplificazione, valutando fra l’altro anche la possibilità di obbligare gli stati membri ad applicare il sistema reverse-charge a tutte le operazioni nazionali. Recentemente, inoltre, l’UE ha avviato una fase di sperimentazione consentendo ai singoli stati membri di applicare tale sistema nelle operazioni di settori particolari con la finalità di arginare il fenomeno dell’evasione fiscale. Questo, probabilmente, apre la porta a una sua introduzione circoscritta, ad esempio, al settore del commercio.

Stante l’effetto indiretto che un regime di reverse-charge è in grado di produrre sulle vendite al consumo finale, che, per il 75% sono appannaggio di questo settore, l’applicazione del regime di reverse-charge a tutte le operazioni fatte nei confronti del commercio al dettaglio e del commercio all’ingrosso dovrebbe essere in grado di apportare notevoli benefici in termini di recupero complessivo dell’evasione. In effetti, le elaborazioni effettuate sul modello mostrano che il maggior gettito IVA stimato è di **13.932,3 mln**, pari quasi all’80% di quello conseguibile applicando il nuovo regime a tutte le operazioni intermedie, con un aumento della base imponibile dichiarata di 50.664,3 mln.

Non andrebbe trascurata, peraltro, la possibilità di estendere, in via sperimentale, il nuovo regime all'intero settore delle costruzioni edilizie, dove corruzione e illegalità sembrano in gran parte trovare attuazione attraverso la pratica delle false fatturazioni, le quali, come s'è detto, con il meccanismo dell'auto-fatturazione, finiscono per perdere la loro efficacia ai fini dell'IVA, riducendo in modo significativo i vantaggi per chi le utilizza.

4.2.8. Introduzione della fatturazione telematica

In realtà, un risultato simile a quello conseguibile con l'applicazione del regime di reverse-charge a tutti gli scambi intermedi potrebbe essere raggiunto, più semplicemente e senza modificare l'attuale normativa IVA, introducendo l'obbligo di fatturazione delle operazioni commerciali attraverso l'utilizzo di una procedura informatizzata per la trasmissione in via telematica al Fisco delle informazioni contenute nella fattura nonché la sua stampa. L'obiettivo, anche in questo caso, sarebbe quello d'impedire l'omessa dichiarazione di cessioni e acquisti regolarmente fatturati, visto che verrebbero di fatto "dichiarati" nel momento stesso della predisposizione del documento fiscale. Da un punto di vista strettamente procedurale, rispetto al trasporto dei beni, la fatturazione telematica potrebbe essere sia "anticipata" sia "differita", così come avviene adesso. Nel secondo caso, il documento predisposto da chi vende assolverebbe alla funzione di "documento di trasporto" (il c.d. DDT, l'ex bolla di accompagnamento) - per di più consultabile online in caso di controllo - e sarebbe poi "convertito" in fattura dall'acquirente solo dopo la consegna.

E' bene osservare, comunque, che questa soluzione non garantirebbe tutti i benefici apportati da un eventuale regime di reverse-charge generalizzato. In particolare, non diminuirebbero i crediti d'imposta in compensazione né le richieste di rimborso da esaminare; ma, soprattutto, in questo caso non risulterebbero inefficaci le false fatturazioni, anche se è presumibile che andrebbero a ridursi drasticamente di numero in ragione del fatto che il Fisco, grazie alla fatturazione telematica, sarebbe nelle condizioni d'individuare tempestivamente le potenziali "cartiere" a partire dai mancati versamenti dell'IVA fatturata.

Di contro, l'introduzione della fatturazione telematica permetterebbe di eliminare gli elenchi clienti e fornitori, a patto di estenderne l'obbligo anche alle auto-fatturazioni in regime di reverse-charge.

La disponibilità per via telematica delle fatture non sarebbe però sufficiente per accertare in modo automatico eventuali violazioni ai fini dell'IVA, in quanto gli acquisti di per sé non sarebbero imponibili, come invece nel caso del reverse-charge, e continuerebbero a mancare le informazioni relative alle cessioni al consumo finale. Questo comporta che parte delle cessioni intermedie e degli acquisti potrebbe continuare a non essere dichiarato, riducendo nei fatti il recupero di gettito che in teoria ci si potrebbe attendere. In ogni caso è prevedibile che buona parte dell'evasione intermedia scomparirebbe - in quanto, come si è visto, non è determinata dalle omesse fatturazioni, ma solo dalle omesse dichiarazioni di operazioni regolarmente fatturate - ed in più, come nel caso del reverse-charge, si dovrebbe registrare un incremento delle cessioni al consumo dichiarate in quanto diventerebbe più pericoloso "aggiustare" l'indice di mark-up rinunciando alla detrazione di parte degli acquisti fatturati.

Su quest'ultimo punto si possono formulare due ipotesi:

- la prima è che gli operatori al consumo finale modifichino il loro comportamento solo nella misura strettamente necessaria a mantenere l'attuale livello di evasione (21.993,3 mln), accettando il rischio determinato dall'abbassamento del mark-up;

- la seconda è che anche l'evasione al consumo si ridimensioni drasticamente proprio a causa della necessità di non esporre un mark-up inferiore a quello attuale.

Nel primo caso, il recupero d'imposta sarebbe collegato alla riduzione delle cessioni intermedie non dichiarate che si presume possa essere determinata dall'obbligo di fatturazione telematica, mentre nel secondo si aggiungerebbe quello dovuto alla riduzione dell'evasione al consumo. In entrambe le ipotesi ci sarebbe un ulteriore aumento del gettito determinato dalle maggiori indetraibilità dichiarate per l'incremento degli acquisti, in generale, e delle cessioni di beni non ammessi in detrazione.

Per fare una stima del potenziale recupero di gettito connesso all'introduzione dell'obbligo di fatturazione telematica, occorre però fare un'ipotesi preliminare sulla quota di acquisti e cessioni che continuerebbe a non essere dichiarata. Nel presupposto, allora, che le cessioni non dichiarate si riducano al 20% di quelle attuali (comprese quelle derivanti dalle false fatturazioni) e che gli acquisti non dichiarati diminuiscano del 10%, si arriva a stimare, nel primo caso, un maggior gettito minimale di 7.948,3 mln, mentre nel secondo ci sarebbe un maggior gettito complessivo di **14.174,9 mln** di euro (con un aumento della base imponibile dichiarata pari a 94.374,4 mln¹⁴).

Ulteriori benefici in termini di entrate dovrebbero poi arrivare dalle imposte sui redditi e dall'IRAP, anche se a questo fine, a causa della diversa rilevanza temporale dell'operazione (cassa e competenza), sarebbe opportuno abbinare alla fatturazione telematica l'obbligo di pagamento delle transazioni intermedie mediante bonifico bancario.

¹⁴ In questo caso, a differenza di quanto avviene per il reverse-charge, l'imposta recuperata si rapporta in modo proporzionale all'imponibile recuperato.

4.3. L'IVA delle Pubbliche Amministrazioni

Il modello dell'evasione mette anche in evidenza l'esistenza di 773,6 mln di IVA pagati dalla Pubblica amministrazione ai propri fornitori e da questi non dichiarati (620,3 + 153,3); anche se poi tale importo è in parte compensato dai minori costi portati in detrazione per motivi di mark-up, determinando un'effettiva evasione fiscale di 486,6 mln di euro.

Per queste operazioni, allora, si potrebbe pensare ad un meccanismo molto simile a quello del reverse-charge, facendo versare dalle Pubbliche amministrazioni l'IVA dovuta sugli acquisti e gli investimenti effettuati direttamente su uno specifico capitolo d'entrata del bilancio dello Stato, come oggi fanno gli uffici doganali per l'IVA riscossa dagli importatori, anziché ai propri fornitori. Essendo presumibile che questi continuerebbero a non dichiarare, per motivi di mark-up, la stessa quantità di acquisti che oggi non portano in detrazione, il recupero di gettito risulterebbe pari proprio a **773,6 mln** di euro.

E' utile sottolineare come, in questo modo, si porrebbe un parziale rimedio anche ai problemi creati dai ritardati pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni, che, tra le altre cose, costringono i loro fornitori ad anticipare (per competenza) un'IVA non ancora incassata (per cassa). Diventerebbe così inutile anche l'apposita norma agevolativa con la quale si è cercato di porre rimedio al problema, facendo versare la relativa IVA solo al momento del pagamento. Un problema potrebbe essere costituito, invece, dai crediti IVA che si verrebbero a creare tra chi maggiormente opera con lo Stato; ma, come già oggi si fa in casi analoghi, si potrebbe consentire a questi soggetti di accedere ai rimborsi e alle compensazioni con periodicità trimestrale anziché annuale.

E' ovvio, infine, che l'eventuale nuova regolamentazione degli acquisti della PA non dovrebbe riguardare quelli effettuati dagli enti e dalle strutture pubbliche che svolgono attività commerciali, quali farmacie comunali, mercati, ecc.; così come è evidente che essa si rivolgerebbe esclusivamente alle operazioni per le quali è richiesta l'emissione della fattura, escludendo tutte le spese effettuate al dettaglio, per le quali l'IVA dovuta è di fatto inglobata nel prezzo d'acquisto.

4.4. Quadro riepilogativo

Nel prospetto che segue è riportata la stima degli effetti potenziali ai fini dell'IVA delle misure proposte.

Misura proposta	Ambito di applicazione		Recupero di gettito	Note
Aliquota unica	Tutti gli acquisti	Invarianza di gettito	0	-4.682,9 per i consumatori finali -3.718,3 per gli operatori IVA
		Invarianza del carico fiscale	6.425,0	+2.804 per i consumatori finali -2.804 per gli operatori IVA
		Invarianza carico sulle famiglie	2.180,9	0 per le famiglie -3.253 per gli operatori IVA
Regime del margine	Cessioni al consumo del settore commercio (ingrosso e dettaglio)		6.984,4	Ipotesi del 10% di acquisti non destinati alla rivendita
Aliquota ordinaria	Cessioni intermedie		7.439,5	Con compensazione totale di 1.879,0 derivanti dalla maggiore tassazione delle indetraibilità
Scontrino telematico	Cessioni al consumo privato del commercio		6.462,8	Ipotesi 80% di scontrini rilasciati Recupero minimo stimato: 1.547,8
Obbligo di pagamento con carta elettronica	Prestazioni professionali finali soggette a IVA		81,9	Estendibile ai fini delle imposte dirette anche ai medici
	Servizi di alberghi e ristoranti vs privati		1217,0	Ipotesi 90% di ricevute fiscali rilasciate
Reverse-charge	Cessioni intermedie		17.449,6	Il recupero minimo stimato è di 10.790,5
	Acquisti del settore commercio		13.932,3	
Fatturazione telematica	Cessioni intermedie		14.174,9	20% di cessioni (comprese le fatture false) e 10% di acquisti residui non dichiarati
Accredito sul bilancio statale	Acquisti della Pubblica amministrazione		773,6	

Tab. 6 (Dati in milioni di euro)

Come s'è visto, parte di tali interventi determinerebbe anche un incremento della base imponibile IVA, che, per quanto detto nel paragrafo 2, avrebbe ricadute per le imposte sui redditi e l'IRAP, determinando una riduzione delle relative imposte evase.

Senza ricorrere a un modello specifico, si è comunque cercato di ricavare una stima sufficientemente attendibile del maggior gettito indotto nei due settori impositivi applicando ai maggiori imponibili stimati ai fini dell'IVA le relative aliquote d'imposta medie, tenendo conto del fatto che i meccanismi d'imposizione sono diversi per IRPEF, IRES e IRAP e differenziati in relazione alla tipologia dei contribuenti che vi sono assoggettati.

Pertanto, la platea dei contribuenti IVA è stata suddivisa nelle diverse tipologie di soggetti che la compongono e l'aliquota relativa a ciascuna di queste tipologie è stata "pesata" in ragione della sua rappresentatività in termini di ammontare complessivo della base imponibile ai fini IVA. In particolare, facendo riferimento ai dati pubblicati dal MEF in relazione alle dichiarazioni dei redditi e IRAP:

- per le ditte individuali è stata utilizzata l'aliquota marginale IRPEF media dei contribuenti persone fisiche con partita IVA. Sono stati eliminati dal calcolo i contribuenti con reddito complessivo più basso fino a capienza del numero di contribuenti che, pur essendo titolari di partita IVA, sono esentati dalla dichiarazione IVA (c.d. "contribuenti minimi");
- per le società di persone, considerato che il maggior imponibile IVA genera reddito da attribuire ai soci, è stata utilizzata l'aliquota marginale IRPEF media di tutti i contribuenti persone fisiche;
- l'aliquota IRES è stata considerata con riferimento alla quota d'imponibile IVA corrispondente alle società di capitali e agli enti commerciali, tenendo conto del minor gettito determinato dalle posizioni in perdita;
- gli enti non commerciali sono stati considerati limitatamente al loro peso in termini di ammontare di base imponibile IVA (peso 0,15%) e così è stato fatto per gli istituti bancari, finanziari e assicurativi (peso complessivo 1,99%);
- per gli istituti bancari e assicurativi, ai fini dell'IRAP, è stata utilizzata un'aliquota unica intermedia, pur essendone previste due differenziate, in quanto non è stato possibile misurarne l'incidenza specifica in termini d'imponibile IVA;
- nella stima del recupero IRAP, si è tenuto conto del fatto che il 12,1% delle ditte individuali (risultanti dalle dichiarazioni IVA) non dichiara IRAP. Presumendo che questi soggetti vadano tendenzialmente identificati con quelli di più piccole dimensioni economiche (esclusi dall'imposta per motivi strutturali o per mancanza di dipendenti), si è osservato che il restante 87,9% di soggetti con volume d'affari più elevato sviluppa il 98,5% della base imponibile IVA complessiva delle ditte individuali; pertanto, nella stima del contributo derivante dall'IRAP, si è tenuto conto di tale fattore;
- per l'IRAP sono state utilizzate le aliquote di base previste dalla normativa, non considerando il margine di discrezionalità attribuito alle Regioni (+ o - 1%).

I risultati delle analisi effettuate sulle aliquote sono riportati nel prospetto che segue:¹⁵

¹⁵ Per la stima dell'aliquota media ponderata, sono stati utilizzati i dati delle dichiarazioni presentate per l'anno d'imposta 2011.

Tipo soggetto	ammontare base imponibile IVA (peso %)	IRPEF aliquota marginale media		Aliquota IRES	IRAP		% ponderate di recupero sul maggior imponibile IVA			
		PF con p.IVA	PF		Aliquote	% imponibile esente	IRPEF	IRES	IRAP	Tot
Ditte individuali	13,60	33			3,9	1,50	4,49		0,52	5,01
Societa' di persone	10,06		29,13		3,9		2,93		0,39	3,32
Societa' di capitali	76,19									
<i>di cui: in perdita</i>	10,95			5,53				0,61		0,61
<i>non in perdita</i>	65,24			27,5				17,94		17,94
<i>di cui: banche</i>	1,99				4,65				0,05	0,05
<i>assicuraz.</i>					5,9				0,06	0,06
<i>altro</i>	74,20				4,2				3,12	3,12
Enti non commerc.	0,15			27,5	3,9			0,04	0,01	0,05
Aliquote ponderate							7,42	18,59	4,14	30,15

Tab. 7

Come si vede, l'aliquota media ponderata, comprensiva di IRPEF, IRES e IRAP, è pari al 30,15%. Questo significa che l'ulteriore recupero in termini di imposte sui redditi e IRAP può essere stimato proprio nel **30,15%** della maggiore base imponibile dichiarata ai fini dell'IVA. Più in dettaglio, i risultati in termini di maggior gettito IRPEF, IRES e IRAP, prodotti dagli interventi ai quali si associa un potenziale aumento della base imponibile IVA dichiarata, sono i seguenti:

Misura proposta	Ambito di applicazione	Maggior imponibile IVA	Recupero IRPEF	Recupero IRES	Recupero IRAP
Scontrino telematico	Cessioni al consumo privato del commercio	37.537,5	2.784,6	6.977,8	1.554,9
Obbligo di pagamento con carta elettronica	Prestazioni professionali e servizi alberghieri e di ristorazione vs privati	10.950,7	812,5	2.035,7	453,4
Reverse-charge	Cessioni intermedie	81.221,4	6.025,3	15.098,2	3.364,3
	Acquisti del settore commercio	50.664,3	3.758,4	9.418,0	2.098,6
Fatturazione telematica	Cessioni intermedie	94.374,4	7.001,0	17.543,2	3.909,2

Tab. 8 (Dati in milioni di euro)

5. Proposta di riforma del regime IVA

Nei fatti, le misure di contrasto all'evasione illustrate nel capitolo precedente potrebbero coesistere, in quanto in buona parte agiscono in modo complementare. Nel tentativo di disegnare un percorso di riforma complessiva, si è quindi cercato di dar vita ad un progetto organico che, integrando i provvedimenti analizzati, fosse in grado di circoscrivere in modo determinante l'evasione e, nel contempo, garantire risultati significativi in tempi sufficientemente rapidi.

In tal senso va considerato che, mentre alcuni degli interventi ipotizzati richiederebbero esclusivamente modifiche di tipo legislativo, come ad esempio il regime del margine o il reverse-charge, altri prefigurano l'introduzione di nuovi strumenti, quali i "POS di servizio" per il pagamento elettronico delle prestazioni professionali o il software di gestione della fatturazione telematica. E' evidente che i tempi di attuazione potrebbero essere molto diversi, per cui quello ipotizzato è un percorso di riforma articolato in due fasi:

- 1) l'avvio di un primo blocco di misure di più semplice e rapida attuazione (fase di start-up);
- 2) il completamento della riforma con l'attivazione graduale di tutte le misure proposte (obiettivo di regime).

Come rappresentato nella fig. 18, si prevede che si possa partire con interventi di tipo esclusivamente normativo (IVA della P.A., aliquota intermedia ordinaria e reverse charge del commercio), per poi procedere gradualmente con quelli che richiedono modifiche di tipo tecnico-procedurale (fatturazione telematica, pagamento elettronico dei professionisti, applicazione del metodo "base da base" al commercio) e, infine, con le misure che, per motivi diversi, presumibilmente richiederanno tempi più lunghi di attuazione (scontrini telematici e regime generalizzato del reverse-charge). In tal modo, si ritiene che l'obiettivo di regime possa essere raggiunto nel giro di tre anni.

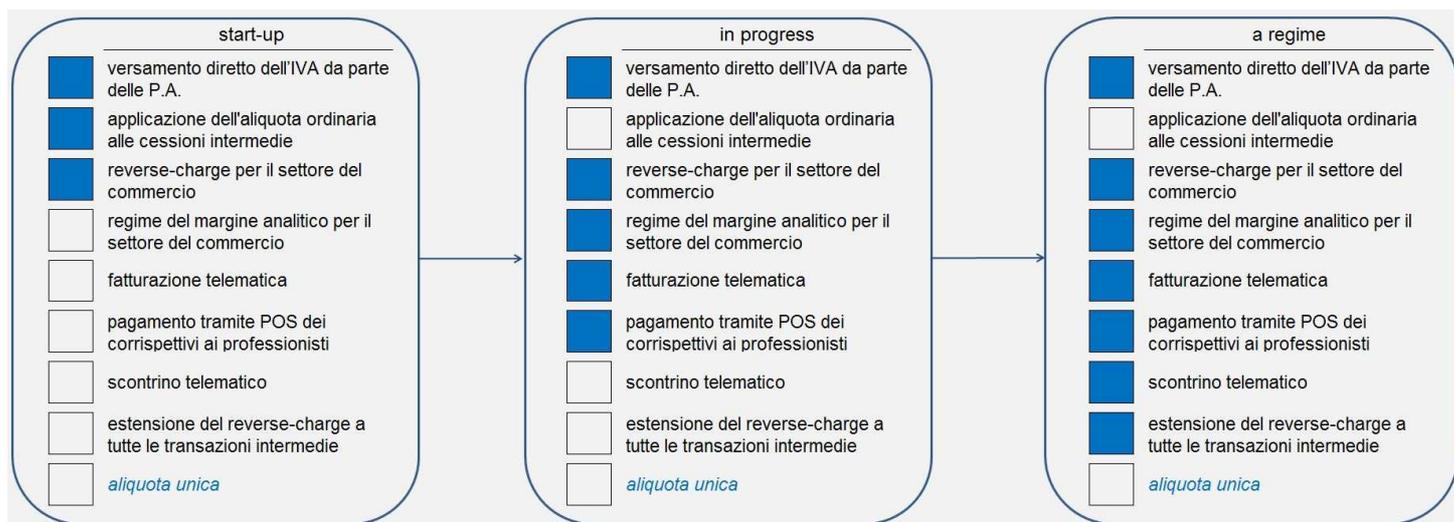


Fig. 18 Modalità di attuazione della riforma

Va precisato comunque che in questo schema la norma che prevede inizialmente l'applicazione dell'aliquota ordinaria a tutte le operazioni intermedie assumerebbe carattere transitorio, in quanto resterebbe in vigore solo fino all'introduzione del regime "base da base" analitico per il commercio al consumo, che, come s'è detto, per essere attuato, presuppone che le aliquote degli acquisti e delle vendite siano coincidenti.

L'iter della riforma viene illustrato più in dettaglio nei paragrafi che seguono, fornendo nel contempo le stime del gettito atteso dai singoli provvedimenti, anche in considerazione delle inevitabili sovrapposizioni esistenti. Le stime, effettuate sulla base dei dati rilevati per il 2011, sono distinte tra IVA, imposte sui redditi e IRAP, con la precisazione che, per motivi fiscali, le relative maggiori entrate si concretizzeranno necessariamente in tempi diversi.

5.1. La fase di “start-up”

Il “pacchetto” iniziale di misure prevede esclusivamente interventi di tipo legislativo, puntando soprattutto al rapido avvio della riforma, pur con risultati significativi in termini di maggior gettito.

Il primo provvedimento riguarda il c.d. **reverse-charge delle Pubbliche amministrazioni**. Come s’è detto in dettaglio nel paragrafo 4.4, si tratterebbe di rendere non imponibili ai fini IVA le cessioni effettuate nei confronti della Pubblica amministrazione, facendo versare l’IVA che grava sugli acquisti degli enti pubblici direttamente allo Stato anziché ai fornitori. Questo intervento appare privo di sostanziali impedimenti e dovrebbe garantire un maggior gettito IVA di **773,6 mln** di euro, anche se non avrebbe alcuna ricaduta in termini di imposte sui redditi e IRAP, in quanto agirebbe esclusivamente sul calcolo dell’IVA a debito dei fornitori dello Stato.

Il secondo prevede l’**applicazione dell’aliquota ordinaria a tutte le transazioni intermedie**. L’intervento, descritto nel paragrafo 4.2.2, permetterebbe di eliminare la quota di evasione intermedia dovuta all’“effetto aliquote”, ma soprattutto di ridurre i vantaggi prodotti dall’evasione sui consumi finali. Anche per questo provvedimento non dovrebbero esserci particolari impedimenti, mentre la sua attuazione dovrebbe garantire un maggior gettito IVA di ulteriori **7.439,5 mln** di euro, pur prevedendo di compensare le maggiori indetraibilità attraverso opportuni coefficienti correttivi. Come nel caso precedente, non ci sarebbero ricadute dirette per le imposte sui redditi e l’IRAP, in quanto il provvedimento agirebbe esclusivamente sull’IVA di competenza.

Il terzo provvedimento consiste nell’applicazione del **regime di reverse-charge a tutte le cessioni effettuate nei confronti degli operatori del commercio**, sfruttando l’apertura fatta di recente dalla CE per la sperimentazione di nuovi campi di applicazione di tale regime al fine di arginare l’evasione fiscale. L’ulteriore maggior gettito IVA che si determinerebbe è stimabile in **11.363,2 mln** di euro, che però, come s’è detto nel paragrafo 4.2.3, potrebbero ridursi nella misura in cui i commercianti riuscissero a non fatturare parte degli acquisti che attualmente vengono fatturati, ma poi non dichiarati. A differenza dei precedenti, quest’ultimo provvedimento avrebbe anche una ricaduta sulle imposte sui redditi e sull’IRAP in quanto determinerebbe un aumento della base imponibile IVA di 50.664,3 mln. Applicando l’aliquota ponderata del 30,15%, calcolata nel paragrafo 4.5, l’ulteriore gettito ammonterebbe quindi di **15.275,0 mln** di euro.

In conclusione, l’attuazione di questo pacchetto iniziale di provvedimenti potrebbe comportare sin dal primo anno il recupero complessivo di **19.576,5 mln** di IVA, ai quali si andrebbero ad aggiungere altri **15.275,0 mln**, tra imposte sui redditi e IRAP, a partire dall’anno successivo, ovvero dall’anno di presentazione delle relative dichiarazioni fiscali, come mostrato dalla tabella che segue:

Misura prevista	Ambito di applicazione	Recupero gettito IVA	Recupero gettito IRPEF, IRES, IRAP
Accredito IVA sul bilancio dello Stato	Acquisti della Pubblica amministrazione	773,6	0
Aliquota intermedia ordinaria	Cessioni intermedie	7.439,5	0
Reverse-charge	Acquisti del settore commercio	11.363,2	15.275,0
Totale		19.576,5	15.275,0

Tab. 9 Maggior gettito atteso dai provvedimenti di start-up (dati in milioni di euro)

5.2. La riforma “in progress”

A partire dal secondo anno si ritiene possibile l'introduzione del **regime del margine analitico per le cessioni al consumo del commercio**, avendo dato la possibilità di adeguare i sistemi contabili alle nuove modalità di calcolo dell'IVA applicando il metodo “base da base”. Questa misura comporterà, però, la rinuncia all'applicazione dell'aliquota ordinaria a tutte le operazioni intermedie, affinché l'IVA possa essere effettivamente calcolata sul solo valore aggiunto.

Contemporaneamente, dovrebbe anche essere possibile introdurre l'obbligo di **fatturazione telematica**, avendo dato modo agli operatori del settore di completare l'aggiornamento dei software gestionali al fine di trasmettere via rete all'Amministrazione finanziaria i dati contenuti nelle fatture.

Infine, l'installazione dei POS di servizio presso gli studi professionali, i ristoranti e gli alberghi, previa attivazione dei necessari accordi con gli istituti bancari, dovrebbe anche permettere di attivare il **pagamento obbligatorio con carta elettronica** delle ricevute fiscali.

L'applicazione di queste misure dovrebbe portare il recupero complessivo di gettito IVA a **24.701,5 mln** di euro, a fronte di un aumento della base imponibile dichiarata di 96.392,8 mln, cui corrisponderebbe un maggior gettito di **29.061,9 mln** tra IRPEF, IRES e IRAP, conseguibile a partire dall'anno successivo.¹⁶

5.3. La riforma a regime

Qualunque dovesse essere la scelta operata in fase di avvio, l'obiettivo finale resta quello d'integrare organicamente tutte le misure ipotizzate. Si è ritenuto preferibile non inserire nella riforma complessiva la norma relativa all'introduzione dell'aliquota unica, a causa degli effetti negativi che tale misura potrebbe avere per i settori economici che attualmente usufruiscono di aliquote agevolate. Nell'ipotesi fatta, quindi, nel terzo anno si procederebbe con:

- l'introduzione dei nuovi misuratori fiscali in grado di trasmettere periodicamente al MEF, via rete, i dati relativi agli scontrini emessi;
- l'estensione del regime di reverse-charge a tutte le transazioni intermedie.

L'introduzione dello scontrino telematico non dovrebbe portare di per sé benefici diretti, in quanto i suoi effetti risulterebbero interamente assorbiti dalla fatturazione telematica; ciò non toglie che l'impiego combinato dei due strumenti costituirebbe un ostacolo più difficile da aggirare per chi intendesse continuare a evadere.

Per quanto concerne invece l'introduzione del regime “generalizzato” di reverse-charge, si dovrà prima attendere il parere favorevole della CE. In questo caso il maggior gettito IVA stimato diventerebbe complessivamente di **26.839,7 mln** di euro, cui andrebbero ad aggiungersi **31.887,5 mln** di imposte sui redditi e IRAP a partire dal quarto anno, dovuti a un incremento totale della base imponibile dichiarata di 105.764,9 mln di euro.

¹⁶ Nel calcolo, gli effetti prodotti dall'introduzione dell'obbligo di pagamento con carta elettronica si considerano cautelativamente assorbiti dalle maggiori cessioni al consumo che si stima vengano dichiarate, per motivi di mark-up, in conseguenza della fatturazione telematica.

Complessivamente si arriva a stimare, a regime, un maggior gettito di **58.727,2 mln** di euro tra IVA, IRPEF, IRES e IRAP, frutto esclusivo della drastica riduzione dell'evasione fiscale - soprattutto di quella IVA, che passerebbe da 39.541,9 mln a 12.702,2 mln di euro, ovvero dal 28,1% al 9,0% - senza variazioni del carico fiscale o aggravii finanziari per chi non evade.

Tenuto conto del differimento temporale tra la riscossione dell'IVA e quella di IRPEF, IRES e IRAP, le maggiori entrate previste nell'intero periodo di attuazione della riforma sono quelle riassunte nella tabella che segue:

Recupero atteso (base 2011)	Primo anno	Secondo anno	Terzo anno	A regime
IVA	19.576,5	24.701,5	26.839,7	26.839,7
IRPEF, IRES e IRAP	0,0	15.275,0	29.061,9	31.887,5
Totale	19.576,5	39.976,5	55.901,6	58.727,2

Tab. 11 Maggior gettito atteso dalla riforma dell'IVA (dati in milioni di euro)

A garanzia che i risultati previsti possano essere effettivamente conseguiti, sarà comunque utile affiancare alla riforma dell'IVA anche altre iniziative, di tipo più operativo, volte a favorire i comportamenti ipotizzati da parte degli operatori del settore, assicurandone nel contempo un'adeguata pubblicità. In particolare, almeno nei primi anni, sarebbe opportuno indirizzare le attività di accertamento in via preferenziale verso i soggetti che dovessero esporre un volume di acquisti inferiore a quello desunto dagli elenchi clienti e fornitori o un mark-up inferiore a quello delle precedenti dichiarazioni e mettere in atto, eventualmente anche con il coinvolgimento dei comuni, una più intensa attività di controllo degli adempimenti formali in materia di scontrino fiscale.

5.4. Gli effetti indiretti della riforma

Quanto riportato nei paragrafi precedenti riguarda esclusivamente gli effetti “diretti” della riforma. In realtà va tenuto conto che l’evasione fiscale è indiscutibilmente tanto più appetibile quanto maggiore è il guadagno ad essa collegato. Questa considerazione porta a ritenere che, al di là di quelli appena misurati, potrebbero esserci anche effetti “indiretti” sull’evasione. In particolare, è ragionevole ipotizzare che la minore evasione IVA determinata dai nuovi meccanismi di applicazione dell’imposta piuttosto che dalla riduzione della base imponibile evasa (regime del margine, versamento diretto dell’IVA da parte delle PA, aliquota ordinaria applicata alle transazioni intermedie), comportando minori benefici complessivi per gli evasori fiscali, potrebbe generare una proporzionale riduzione dell’evasione complessiva. Lo stesso regime di reverse-charge, evitando che il fornitore possa “trattenere” l’IVA pagata dal cliente, farebbe sì che il guadagno legato a un’eventuale omessa dichiarazione delle cessioni effettuate, a parità di rischio, risulterebbe circoscritto alla sola evasione delle imposte sui redditi e dell’IRAP, ed è quindi prevedibile che tale evasione si possa ridurre ulteriormente, nell’estensione oltre che negli effetti.

Un altro effetto indiretto della riforma potrebbe essere quello di provocare l’emersione spontanea di una quota di lavoro nero, “imposta”, per così dire, dal maggior fatturato dichiarato e da motivi di coerenza interna del bilancio. Si tratterebbe, in questo caso, di un effetto duplice, perché, da una parte, ci sarebbe un aumento dei costi deducibili ai fini delle imposte sui redditi e dell’IRAP, e quindi una diminuzione del gettito relativo precedentemente stimato, ma, dall’altro, si registrerebbe un aumento, d’importo ancor più rilevante, delle ritenute IRPEF e dei contributi versati dai datori di lavoro per i lavoratori.

Conclusioni

Le stime esposte in questo documento fanno tutte riferimento all'anno d'imposta 2011. Tuttavia, per valutarne la stabilità nel tempo, le stesse valutazioni sono state estese ad un arco temporale più lungo, con risultati sostanzialmente stabili, come si può vedere dai dati della conclusiva Tab. 11.

E' comunque opportuno ribadire che le stime di maggior gettito esposte sono basate sul presupposto che ognuna delle misure indicate, intervenendo su un particolare meccanismo di evasione, lo renda inattuabile o per lo meno più rischioso, costringendo di fatto a dichiarare dati più veritieri di quelli attuali. In particolare si è ipotizzato che i contribuenti siano portati ad adeguare spontaneamente le loro dichiarazioni in virtù dell'esigenza di esporre un mark-up coerente con quello precedente.

E' possibile tuttavia che nel tempo si generino comportamenti diversi da quelli ipotizzati, con l'adozione, da parte dei contribuenti IVA, di contromisure in grado di rispondere, in una certa misura, al mutato quadro normativo e che permettano loro di recuperare parzialmente la originaria capacità di evadere. Già in alcuni casi, nel documento, è stata valutata la possibilità che gli evasori possano agire in modo tale da preservare il massimo livello di evasione, magari accettando rischi maggiori di quelli attuali. Si è visto, ad esempio, come la fatturazione telematica potrebbe determinare un gettito inferiore di circa il 45% a quello ipotizzato, così come gli effetti del reverse-charge potrebbero ridursi di quasi il 40%. Al contrario, in altri casi, come per gli "scontrini telematici" o il pagamento con "carta elettronica di servizio", la resa dei provvedimenti potrebbe rivelarsi anche superiore a quella stimata, in quanto la platea interessata è potenzialmente più ampia di quella che è stato possibile analizzare sulla base dei dati disponibili.

Tutto questo induce a ritenere che, per assicurare il successo della riforma e la stabilità dei suoi effetti, non solo sarà necessario supportarla con iniziative di tipo operativo, quali quelle cui si è accennato nel paragrafo 5.3, ma anche monitorarne stabilmente i risultati così da poter intraprendere tempestivamente eventuali azioni correttive.

Anche se forse esula dalle finalità specifiche di questo lavoro, l'ultima riflessione non può non riguardare gli effetti che una riforma di questa portata potrebbe avere sull'economia del nostro Paese, anche laddove dovesse dimostrarsi solo parzialmente efficace. Una riduzione dell'evasione dell'ordine di grandezza prospettato, infatti, finirebbe per avere effetti drastici anche sulla c.d. "evasione di sopravvivenza", ovvero su quel tipo di evasione che viene oggi utilizzata anche, o esclusivamente, per garantire la sopravvivenza, appunto, delle attività imprenditoriali e di chi ne trae lavoro. Questa osservazione, nulla togliendo all'assoluta necessità di adottare misure anti-evasione organiche e rigorose, spinge a sottolineare come queste debbano accompagnarsi a interventi di tipo redistributivo, da valutare e quantificare con altrettanta cura, che siano funzionali ad un riequilibrio generale dell'intero sistema economico, riallineando la pressione fiscale ad una realtà nella quale l'evasione fiscale sia un'anomalia e non più un dato strutturale.

Tab. 11 Modello dell'evasione IVA: dati relativi agli anni 2007-2011 (in milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	Media	
Dati dichiarati	Base imponibile, di cui:	661.246,2	671.707,3	651.437,8	693.806,4	702.958,6	676.231,3
	delle cessioni al consumo finale	163.149,1	163.249,6	164.367,0	178.299,7	180.555,1	169.924,1
	delle cessioni intermedie	430.876,9	439.300,1	427.244,4	451.934,8	455.501,7	440.971,6
	delle indetraibilità	67.220,2	69.157,7	59.826,3	63.571,8	66.901,8	65.335,6
	IVA di competenza, di cui:	94.290,7	94.479,1	93.124,8	99.149,0	101.245,0	96.457,7
	per le cessioni al consumo finale	14.690,1	14.708,4	15.508,4	17.600,4	18.167,1	16.134,9
	per le cessioni intermedie	67.901,6	67.777,0	67.282,4	70.552,4	71.377,4	68.978,2
	per le indetraibilità	11.699,1	11.993,7	10.334,0	10.996,2	11.700,5	11.344,7
	Base imponibile sottratta, di cui:	229.202,4	234.976,0	226.103,5	204.821,5	216.214,7	222.263,6
	per le cessioni al consumo finale	132.529,1	124.228,2	160.527,6	135.714,7	140.897,3	138.779,4
per le cessioni intermedie	65.014,4	77.468,2	37.014,7	37.720,5	42.212,8	51.886,1	
per le indetraibilità	31.658,9	33.279,6	28.561,2	31.386,2	33.104,7	31.598,1	
Evasione	IVA evasa, di cui:	40.085,3	42.280,0	39.073,7	36.805,1	39.541,9	39.557,2
	dalle cessioni al consumo finale	20.271,1	19.311,8	25.943,0	22.526,3	23.779,2	22.366,3
	dalle cessioni intermedie	13.861,6	16.764,3	7.641,4	8.283,8	9.341,3	11.178,5
	dalle indetraibilità	5.952,6	6.203,9	5.489,3	5.995,0	6.421,3	6.012,4
	% evasione IVA	29,83%	30,92%	29,56%	27,07%	28,09%	29,09%
	% base imponibile sottratta	25,74%	25,92%	25,77%	22,79%	23,52%	24,75%
	differenza tra le % di evasione	4,09%	5,00%	3,79%	4,28%	4,56%	4,34%
	Aliquota	15,09%	15,08%	15,06%	15,13%	15,32%	15,14%
	Recupero di gettito	5.496,7	6.837,5	5.012,0	5.817,5	6.425,0	5.917,7
	Variazione carico fiscale sui consumatori	2.730,0	2.746,5	2.508,0	2.624,9	2.804,2	2.682,7
IVA della PA	Variazione carico fiscale sui contribuenti IVA (indetraibilità)	-2.730,0	-2.746,5	-2.508,0	-2.624,9	-2.804,2	-2.682,7
	Recupero di gettito	1.061,5	1.372,6	625,8	719,0	773,6	910,5
	Recupero di gettito, così ripartito:	6.179,3	7.537,8	5.074,4	7.016,1	7.439,5	6.649,4
	dalle cessioni al consumo finale	-12.094,5	-12.545,2	-13.092,1	-12.818,5	-13.639,6	-12.838,0
	dalle operazioni intermedie	18.273,8	20.083,0	18.166,5	19.834,6	21.079,1	19.487,4
	Recupero di gettito	5.144	5.079	8.810	6.704	6.984,4	6.544,3
	Incremento di base imponibile	79.930,0	93.492,4	55.625,4	79.322,5	81.221,4	77.918,4
	Recupero di gettito, così ripartito:	20.406,1	24.424,0	12.839,3	16.020,1	17.449,6	18.227,8
	dalle cessioni al consumo finale	5.156,6	5.950,8	4.423,6	6.641,7	6.918,4	5.818,2
	dalle operazioni intermedie	13.861,6	16.764,3	7.641,4	8.283,8	9.341,3	11.178,5
Reverse charge generalizzato	dalle indetraibilità	1.387,9	1.708,9	774,3	1.094,6	1.189,9	1.231,1
	Incremento di base imponibile	104.713,3	118.967,0	72.085,7	89.829,7	94.374,4	95.994,0
	Recupero di gettito, così ripartito:	15.974,7	18.898,2	10.444,5	13.050,5	14.174,9	14.508,6
	dalle cessioni al consumo finale	4.641,0	5.355,7	3.981,2	5.977,6	6.226,6	5.236,4
	dalle operazioni intermedie	10.084,6	12.004,5	5.766,5	6.087,8	6.877,4	5.264,2
	dalle indetraibilità	1.249,1	1.538,0	696,8	985,1	1.070,9	1.108,0
	Incremento di base imponibile	62.140,1	77.939,4	38.092,3	48.929,2	50.664,3	55.553,1
	Recupero di gettito, così ripartito:	14.087	17.544	9.181	10.183	13.932,3	12.985,4
	dalle cessioni al consumo finale	7.262,2	8.830,3	8.767,9	8.960,0	9.787,4	8.721,6
	dalle operazioni intermedie	5.989,8	7.763,2	-129,1	452,4	3.321,7	3.479,6
Reverse charge settore del commercio	dalle indetraibilità	834,6	950,8	541,9	770,8	823,2	784,3
	Incremento di base imponibile	32.211,2	31.903,4	45.383,9	36.124,8	37.537,5	36.632,2
	Recupero di gettito	5.847	5.613	7.595	6.152	6.462,8	6.334
	Incremento di base imponibile	9.404,4	9.132,7	11.988,8	10.205,0	10.950,7	10.336,3
	Recupero di gettito	1.143	1.107	1.426	1.214,1	1.298,8	1.237,8