

# LA RIFORMA DEL FISCO

## Gli studi di NENS

### LA PROPOSTA MEF

## PER LA COMUNICAZIONE TELEMATICA DEI DATI DELLE FATTURE IVA

*Osservazioni sull'art. 4 dello schema di Decreto legislativo 26.10.2016*

*a cura di NENS*

*Ottobre 2016*

### Sommario

---

1. Premessa.....	2
2. Analisi dello schema di decreto legislativo .....	4
2.1. <i>Tempistica della trasmissione dei dati delle fatture</i> .....	4
2.2. <i>Trasmissione dei corrispettivi</i> .....	5
2.3. <i>Sanzioni per la mancata comunicazione dei dati</i> .....	5
2.4. <i>Liquidazioni periodiche dell'IVA</i> .....	6
2.5. <i>Controllo incrociato dei dati comunicati</i> .....	7
2.6. <i>Accertamenti</i> .....	7
3. La valutazione degli effetti del provvedimento .....	9
4. Le previsioni di maggior gettito e i correttivi proposti al decreto .....	11
5. Conclusioni .....	15
<i>NOTA - Stima della differenza tra cessioni intermedie e acquisti dichiarati</i> .....	17

---

## 1. Premessa

---

Nel 2014, NENS ha pubblicato il rapporto *“Misure di contrasto all’evasione fiscale – Una proposta di riforma del regime IVA”*. Lo studio analizzava i meccanismi di funzionamento dell’IVA e le modalità attraverso le quali se ne attua l’evasione, proponendo a conclusione di questo percorso un piano organico di misure di contrasto e di contenimento dell’evasione stessa.

Una delle ipotesi esaminate, certamente tra quelle con maggiori prospettive di gettito, prevedeva la trasmissione telematica dei dati delle fatture e dei corrispettivi; questo ha contribuito a far emanare in seguito il D.Lgs. n. 127/2015, che introduce la possibilità per i contribuenti IVA di trasmettere per via telematica, a partire dal 2017, le fatture elettroniche e i corrispettivi giornalieri.

Purtroppo è stato evidente sin dall’inizio che l’impostazione data, a causa dell’opzionalità delle comunicazioni, pregiudicava fortemente l’operazione condannandola ad un fallimento certo, almeno rispetto alle finalità di rafforzamento dell’attività conoscitiva e di controllo richieste dalla legge di delega fiscale<sup>1</sup> (cfr. Studio NENS - *“Fatturazione elettronica e trasmissione dei dati”* – gennaio 2015). L’adozione tout court della fatturazione elettronica, prevista nel decreto, ha infatti costi iniziali rilevanti, a causa degli adempimenti contabili e civilistici richiesti agli operatori economici, della necessità di acquisire servizi di firma digitale, marca temporale, conservazione sostitutiva e dell’esigenza di integrare il nuovo processo nei sistemi ERP. Prevedibile quindi la scarsa adesione degli operatori IVA che renderà impossibile attuare controlli delle posizioni fiscali basati su riscontri certi.

Per due anni, quindi, si è navigato in un equivoco, probabilmente di comodo, tra la finalità di promuovere l’innovazione tecnologica - leggi *“fatturazione elettronica”* - e una sostanziale inerzia sul fronte di un contrasto organico all’evasione. Oggi finalmente, con **l’art. 4 dello schema di Decreto legislativo 26.10.2016**, contenente disposizioni per il recupero dell’evasione fiscale, viene avanzata una proposta normativa che **prevede la comunicazione obbligatoria** dei dati delle fatture in sostituzione delle attuali comunicazioni periodiche di dati desunti dalle fatture stesse (oltre al c.d. *“Spesometro”* vengono eliminate le comunicazioni INTRASTAT e quelle relative ai rapporti con San Marino, la comunicazione delle operazioni con soggetti stabiliti in paesi a fiscalità privilegiata e le comunicazioni relative ai contratti stipulati da società di leasing e da chi svolge attività di locazione e di noleggio).

L’approvazione di questo decreto, quindi, dovrebbe determinare una notevole semplificazione degli adempimenti e, nel contempo, consentire un monitoraggio effettivo e non solo formale dei comportamenti fiscali dei contribuenti IVA con modalità di sicuro più efficaci di quelle attualmente possibili.

C’è quindi da ritenersi soddisfatti perché finalmente la strada intrapresa sembrerebbe quella a suo tempo indicata da NENS, ovvero dell’obbligo e non dell’opzionalità della comunicazione. Esistono

---

<sup>1</sup> Legge n. 23/2014, art. 9.

tuttavia motivi di perplessità su talune delle scelte attuative operate e la preoccupazione per il fatto che vengono trascurate alcune implicazioni che potrebbero incidere sul successo stesso dell'operazione.

---

## 2. Analisi dello schema di decreto legislativo

---

Procediamo dunque con ordine analizzando gli aspetti del provvedimento che sembrano meno convincenti, nella prospettiva che il testo del decreto possa ancora essere modificato in sede di approvazione.

### 2.1. *Tempistica della trasmissione dei dati delle fatture*

---

Lo schema di decreto in esame prevede **la comunicazione trimestrale** dei dati fiscalmente rilevanti di tutte (e sole) le fatture emesse o ricevute annotate nei relativi registri IVA, .

Tralasciando il fatto che, in questo modo, le comunicazioni richieste dovranno necessariamente essere demandate a commercialisti, consulenti o associazioni di categoria, che, per conto del contribuente, gestiscono tali registri, **l'esplicita limitazione delle comunicazioni alle sole fatture registrate** comporterà in primo luogo la mancata disponibilità dei dati riguardanti la fatturazione delle operazioni escluse dal campo di applicazione dell'IVA, ma, soprattutto, anche di quelle indetraibili. Inoltre bisognerà tener conto della facoltà che pure esiste di registrare cumulativamente le fatture d'importo inferiore a 300 euro mediante un unico documento mensile riepilogativo.<sup>2</sup>

Più in generale, appare chiaro che l'efficacia di possibili controlli incrociati tra fornitori e clienti sarà di molto indebolita dagli inevitabili disallineamenti che si verificheranno tra fatture "attive" (cessioni) e "passive" (acquisti) per il fatto che, mentre chi vende ha l'obbligo di procedere alla registrazione entro un breve tempo stabilito per legge (15 gg), chi acquista è tenuto a registrare le fatture solo se, e al momento in cui, le porta poi in detrazione.<sup>3</sup> Questo significa che, trimestre per trimestre, mancheranno le fatture in acquisto non annotate perché non utilizzate in compensazione nello stesso periodo, più tutte quelle non detraibili per motivi soggettivi e oggettivi. Inoltre, questi inevitabili disallineamenti, oltre a limitare la possibilità di eseguire riscontri puntuali e affidabili, finiranno per alimentare un continuo e defatigante scambio di segnalazioni, da parte dell'AE, e chiarimenti, da parte dei contribuenti, con costi che potrebbero essere superiori ai benefici, per entrambe le parti.

A questo proposito la proposta NENS conteneva invece vari accorgimenti: la trasmissione dei dati prescindeva dalla registrazione, poteva essere fatta direttamente dal contribuente attraverso gli strumenti messi a disposizione dall'AE, era circoscritta alle sole fatture relative alle cessioni e prevedeva un controllo puntuale da parte del cliente, fattura per fattura, dell'avvenuta

---

<sup>2</sup> DPR n. 695/1996, art. 6.

<sup>3</sup> L'art. 25 del DPR 633/1972 stabilisce che le fatture vadano annotate nel registro IVA degli acquisti anteriormente alla liquidazione periodica, ovvero alla dichiarazione annuale, nella quale e' esercitato il diritto alla detrazione della relativa imposta.

trasmissione e della correttezza dei dati comunicati dal fornitore, con un'eventuale integrazione da parte dell'AE delle fatture non trasmesse, su segnalazione del cliente e quindi solo per eccezione (cfr. Studio NENS *"Fisco digitale. Fatturazione elettronica e trasmissione dei dati – Emendamenti al decreto proposti da NENS"*). In questo modo, si sfruttava il conflitto d'interessi tra clienti e fornitori per garantire la completezza delle comunicazioni e la correttezza dei dati trasmessi. Allo stesso tempo s'impediva, almeno in teoria, che potessero esserci disallineamenti con i dati dichiarati in acquisto, avendo subordinato la possibilità di portarli in detrazione all'annotazione nei registri IVA del relativo numero identificativo di comunicazione.

## **2.2. Trasmissione dei corrispettivi**

---

Se si eccettua l'allargamento ai gestori di servizi erogati per il tramite di distributori automatici, **lo schema di decreto legislativo non prevede la comunicazione obbligatoria dei corrispettivi** percepiti da chi non è sottoposto all'obbligo di emettere fatture, come ad esempio gli esercizi commerciali, i bar, i ristoranti, i parrucchieri, ecc..

Da questo punto di vista, l'impianto del provvedimento appare gravemente carente rispetto alla proposta NENS, sia dal punto di vista tecnologico che dei controlli possibili, rinunciando di fatto a qualsiasi tipo di controllo diretto sull'evasione al consumo finale. Sarebbe invece importante, come suggerito da NENS, che si impostasse parallelamente un programma di sostituzione graduale degli attuali registratori di cassa con registratori elettronici collegati telematicamente con l'AE e s'imponesse l'uso della "carta elettronica di servizio" per il tracciamento dei pagamenti relativi alle ricevute fiscali emesse (cfr. rapporto NENS – *"Introduzione dello scontrino telematico"* e *"Introduzione dell'obbligo di pagamento con carta elettronica"*).

## **2.3. Sanzioni per la mancata comunicazione dei dati**

---

Al fine d'impedire che i contribuenti possano "semplicemente" non adempiere l'obbligo di comunicazione, il decreto introduce specifiche sanzioni per gli inadempienti. In particolare si tratterebbe di **25 euro per ogni fattura non trasmessa** fino a un massimo di 25.000 euro, quindi di cifre che rischiano di essere basse per chi intenda sottrarsi ai controlli, per cui il necessario effetto di deterrenza è tutt'altro che garantito. Meglio invece riportare le sanzioni anche all'entità degli importi delle fatture non comunicate, tanto più che non è neppure chiaro se il limite massimo di sanzionabilità fissato sia trimestrale o annuale.

Sembra inoltre che il pagamento delle eventuali sanzioni applicate esaurirebbe la contestazione facendo di fatto cessare l'obbligo di comunicazione delle fatture non trasmesse senza neppure prevedere la surroga da parte dell'AE. In questo modo le comunicazioni omesse continuerebbero a mancare, anche dopo un eventuale ravvedimento, e sarebbe poi impossibile far quadrare i dati

complessivi delle fatture con quelli versati e dichiarati, annullando di fatto l'attendibilità di ulteriori riscontri effettuati in sede di dichiarazione annuale.

#### **2.4. Liquidazioni periodiche dell'IVA**

---

Lo schema di decreto prevede anche **l'introduzione di una dichiarazione IVA trimestrale** per consentire controlli più ravvicinati nel tempo dei versamenti IVA effettuati nel corso dell'anno, con l'evidente intento di contrastare il fenomeno della c.d. "evasione da riscossione".

Il provvedimento nasce certamente anche sulla scia delle raccomandazioni fatte dai vari organismi internazionali - in primis l'OCSE e il Fondo Monetario Internazionale - in materia di controlli sui versamenti periodici, derivate dal fatto che l'Italia è uno dei pochi paesi a prevedere tutt'oggi una sola dichiarazione IVA annuale.

Si tratterà, purtroppo, però, di **un nuovo e pesante adempimento per i contribuenti** e richiederà altre elaborazioni di acquisizione e di controllo da parte dell'AE in un continuo scambio di comunicazioni tra le controparti, con segnalazione delle incoerenze riscontrate e richieste di chiarimenti, da una parte, e risposte, integrazioni e correzioni dei dati, dall'altra.

Verosimilmente, il valore aggiunto che potrebbe essere apportato dalle dichiarazioni IVA periodiche è rappresentato dalla possibilità di eseguire, separatamente, controlli di congruità delle imposte dichiarate a debito e a credito che sono alla base dei versamenti effettuati. Senza questa informazione, visto l'inevitabile disallineamento temporale nell'invio dei dati da parte di clienti e fornitori, l'unico accertamento automatico possibile sarebbe quello basato sul semplice controllo di coerenza tra l'IVA versata e quanto emergerà dalle comunicazioni inviate dal contribuente stesso.

Se però questa, come si ritiene che sia, è l'unica finalità concreta perseguibile con una dichiarazione periodica, anziché introdurre un nuovo adempimento a carico dei contribuenti IVA, **si potrebbe valorizzare l'attuale mod.F24 ai fini del controllo e non solo della riscossione dei tributi.**

L'Italia, infatti, è probabilmente ancora l'unico Paese ad aver previsto e regolamentato una compensazione "orizzontale" tra debiti e crediti introducendo uno strumento unico di riscossione - il mod.F24 - per tutte le tipologie di imposte e contributi. Basterebbe allora agire sul tale modello, sdoppiando il dato relativo all'IVA a saldo in quelli di "IVA a debito" e "IVA a credito", per disporre in modo pressoché gratuito, almeno per i contribuenti, di una pseudo-dichiarazione IVA periodica a livello addirittura mensile. In questa ipotesi, ovviamente, le informazioni riguardanti l'IVA a debito e a credito dovrebbero essere riportate sul mod.F24 anche nel caso di saldo a zero o di credito IVA eccedente rispetto alle esigenze di compensazione.

## 2.5. *Controllo incrociato dei dati comunicati*

---

Il diritto a portare in detrazione le fatture in acquisto, come s'è detto, può essere differito, e con esso l'obbligo di registrazione ai fini IVA.

Attualmente il limite massimo per tale differimento coincide con la dichiarazione relativa al secondo anno successivo a quello di emissione della fattura.<sup>4</sup> Se da una parte, quindi, questo lascia intatta la possibilità di controlli e accertamenti retroattivi dell'imposta portata a debito dai fornitori, è anche vero che questo **potrà avvenire solo in prossimità della prescrizione**.

Per sopperire a questi problemi, sarebbe allora auspicabile che la facoltà di non registrare gli acquisti nell'anno venisse, se non abolita, almeno ulteriormente limitata nel tempo, anticipando in pratica il momento della richiesta di rimborso; ovviamente, previa registrazione di tutte le fatture non utilizzate in compensazione.

Una soluzione ancora migliore sarebbe quella di prescrivere comunque la registrazione di tali fatture in un apposito registro temporaneo nei medesimi tempi imposti al fornitore, fermo restando il diritto di riportare il credito maturato e non utilizzato agli anni successivi. In questo modo la trasmissione dei dati da parte di clienti e fornitori sarebbe contemporanea, e si potrebbe riscontrare con accuratezza la congruità dei versamenti periodici e delle dichiarazioni.

Si dovrebbe infine valutare, forse, anche la possibilità di estendere l'obbligo di registrazione e comunicazione alle fatture per operazioni non soggette all'imposta e, soprattutto, a quelle non detraibili, salvo naturalmente prevedere un'apposita annotazione nel registro IVA e l'indicazione dell'imposta a zero.

## 2.6. *Accertamenti*

---

Sotto l'aspetto degli accertamenti lo schema di decreto è assolutamente carente perché, in forma esplicita, **prevede solo che l'AE debba controllare la tempestiva effettuazione dei versamenti periodici** dell'imposta secondo le modalità stabilite dal DPR n. 633/1972<sup>5</sup>.

Questo fa pensare che si sia ritenuto di poter affidare il successo di questa operazione a una crescita della "compliance" da parte dei contribuenti stimolata dall'invio di segnalazioni "bonarie" e di richieste di chiarimenti, nell'ambito della c.d. strategia "cambia-verso" adottata dall'AE.

La credibilità di una strategia di questo tipo, però, non può prescindere dalla necessità per il Fisco di dotarsi di norme e strumenti idonei per sanzionare l'eventuale inerzia dei contribuenti così

---

<sup>4</sup> L'art. 19, comma 1, del DPR n. 633/1972 stabilisce che è detraibile dall'ammontare dell'IVA dovuta quella relativa ai beni e servizi acquistati o importati, purché tale diritto venga esercitato, al più tardi, con la dichiarazione relativa al secondo anno successivo a quello in cui il diritto stesso è sorto.

<sup>5</sup> Più specificamente si fa riferimento all'art. 54-bis del DPR n. 633/1972, relativo alla liquidazione automatizzata dell'imposta dovuta in base alle dichiarazioni.

come i comportamenti consapevolmente scorretti, perché senza l'introduzione di strumenti ad hoc potrebbe essere concreto il rischio che l'operazione riveli un rapporto costi-benefici inadeguato e che le aspettative vadano alla fine deluse. Come si avrà modo di chiarire meglio nel paragrafo seguente, si ritiene perciò determinante che questo provvedimento sia affiancato da altre iniziative aventi finalità di deterrenza e di ausilio all'accertamento.



---

### 3. La valutazione degli effetti del provvedimento

---

Il modo in cui sono state impostate le stime del maggior gettito atteso nella relazione tecnica associata a questo decreto rende evidente come, nel definirne l'impianto normativo, sono stati completamente trascurati gli effetti indiretti che potranno scaturire dall'obbligo di comunicazione delle fatture in acquisto, con il risultato di non aver valutato, nel bene e nel male, le incognite insite in questo tipo di operazione.

E' indubbio, infatti, che l'intento del provvedimento sia di ridurre, se non annullare del tutto, l'evasione intermedia, portando i contribuenti IVA a dichiarare spontaneamente la maggior parte delle fatture emesse per il timore di possibili controlli incrociati da parte del Fisco tra fatture comunicate dai fornitori e fatture trasmesse dai clienti.

La norma in esame, però, pur riguardando solo le fatture e non i corrispettivi, limitandosi quindi alle operazioni commerciali tra contribuenti IVA e trascurando quelle finali, avrà necessariamente impatto non solo sull'evasione dei ricavi intermedi (che nella relazione tecnica si fa coincidere con la c.d. "evasione senza consenso"), ma anche sull'evasione al consumo (la componente definita "con consenso"). In teoria, infatti, lo stesso timore dei controlli incrociati che dovrebbe convincere i fornitori a dichiarare le fatture emesse dovrebbe spingere a dichiarare anche tutte, o quasi, le fatture in acquisto. Se questo dovesse avvenire - e in ogni caso nella misura in cui questo accadrà - emergerebbero non solo nuove fatture "a debito" che prima erano occultate, ma anche quelle fatture "a credito" che oggi non vengono portate in detrazione allo scopo di mascherare, dietro un mark-up credibile, in una sorta di "benchmarking" con chi non evade o evade di meno, l'omissione di parte dei ricavi conseguiti, in particolare da parte di chi opera verso i consumatori finali.

Un semplice esempio dovrebbe consentire di comprendere meglio questo meccanismo e i rischi che ne derivano.

Supponiamo che un commerciante acquisti 2 prodotti a 50 e li rivenda a 100, con un mark-up pari quindi al 100% (costi 100, ricavi 200). Se decidesse semplicemente di occultare una delle due cessioni, realizzerebbe un'evasione di 100, ma mostrerebbe in dichiarazione un mark-up pari a zero (costi 100, ricavi 100), e questo lo esporrebbe sicuramente a un forte rischio di accertamento da parte del Fisco. Se invece, scegliesse, più prudentemente, di non portare in detrazione i costi relativi ai ricavi omessi, il mark-up esposto tornerebbe di nuovo a essere pari al 100% (costi 50, ricavi 100), ma l'importo evaso sarebbe uguale al solo margine derivante dai ricavi occultati ( $100 - 50 = 50$ ). Meno che nel caso precedente, quindi, ma senza che però questo comporti rischi reali, vista la scarsissima probabilità che l'ufficio tributario esegua poi una verifica di magazzino.

Quello descritto nell'esempio è un meccanismo molto utilizzato dagli evasori, anche se, nella realtà, parte dei costi relativi ai ricavi omessi viene egualmente portata in deduzione cosicché il mark-up esposto è, in genere, comunque più basso di quello effettivo. In altri termini, l'evasore è in genere portato a cercare un punto di equilibrio tra la massimizzazione dei guadagni e il contenimento dei rischi insiti nell'evadere le imposte.

Sta di fatto che se il commerciante dell'esempio precedente si vedesse "costretto" a dichiarare anche i costi (50) relativi alla cessione omessa (100), per il timore che il Fisco possa dedurre l'esistenza dalla fattura trasmessa dal suo fornitore e decidere, conseguentemente, di avviare la temuta verifica, l'importo da lui sottratto passerebbe da 50 a 100, e l'evasione aumenterebbe!

In definitiva, quello che si vuole mettere in risalto è che **una corretta analisi degli effetti economici del provvedimento dovrebbe tener conto non solo dell'evasione intermedia che si potrebbe recuperare, ma anche di quella al consumo, che potrebbe invece addirittura aumentare.**

Questo aspetto era ben evidenziato nel rapporto NENS del 2014, che, utilizzando, tra gli altri, proprio i dati pubblicati dal MEF, mostrava come gli acquisti complessivamente non dettratti superassero, nel 2011, di ben 89 mld le cessioni intermedie non portate a debito – e cioè i ricavi non dichiarati – e **quantificava il suddetto rischio in 10,5 mld di minor gettito IVA.**

Effettivamente questa è una circostanza che, in prima battuta, potrebbe apparire paradossale,<sup>6</sup> per cui, non potendo disporre di un modello NENS aggiornato a un'annualità più recente, si è ritenuto opportuno verificarne l'effettiva permanenza, e anche la consistenza, utilizzando i dati delle dichiarazioni presentate nel 2015 per l'anno 2014.

Seppur sviluppata in modo meno preciso di quanto fatto dal rapporto NENS, e con i limiti dovuti al fatto che i dati pubblicati dal MEF sono insufficienti per effettuare con accuratezza un calcolo di questo tipo, la verifica eseguita conferma sostanzialmente il problema, fornendo, per la differenza in esame, un valore di **almeno 84,4 mld**, poco meno di quello riscontrato da NENS per il 2011 (89 mld), ma presumibilmente maggiore in termini d'imposta dato che nel frattempo l'aliquota ordinaria è passata dal 20% al 22%.

Il dettaglio della verifica effettuata e dei risultati ottenuti è riportato nella NOTA allegata. Potendo comunque disporre di tutti i dati necessari, l'AE o il DEF non avranno difficoltà a effettuare in modo più preciso valutazioni analoghe. Se i risultati dovessero però confermare nella sostanza quelli esposti, sarebbe naturale aspettarsi che il MEF valuti più attentamente i rischi di questa operazione e proponga le opportune modifiche all'attuale testo legislativo.

---

<sup>6</sup> La spiegazione di questo apparente paradosso è che gli acquisti non dichiarati sottendono al mascheramento tanto dell'evasione intermedia, quanto di quella al consumo. Le cessioni intermedie dichiarate, quindi, sono in realtà maggiori dei relativi acquisti, perché parte degli acquisti complessivi fanno riferimento alle cessioni al consumo. In questo modo l'IVA funziona, esattamente come previsto, da imposta sul valore aggiunto, nel senso che agisce sulla differenza di valore tra le cessioni e i relativi acquisti.

---

## 4. Le previsioni di maggior gettito e i correttivi proposti al decreto

---

Quello che emerge dalle considerazioni del paragrafo precedente si riassume nel fatto che il provvedimento in esame:

- avrà sicuramente un impatto tanto sull'evasione intermedia quanto su quella al consumo;
- potrebbe, in ultima analisi, determinare un consistente aumento dell'evasione al consumo.

Si tratta quindi di decidere come valutare questi due aspetti, per non correre inconsapevolmente il rischio di trovarsi davvero con una contrazione del gettito IVA che potrebbe arrivare fino a 10 mld di euro, anziché col maggior gettito atteso di circa 2 mld annui.

Al riguardo, riteniamo ci possano essere due tipi di approccio.

**Un approccio**, ad esempio, **potrebbe essere quello d'ignorare l'eventualità che si possa determinare una perdita di gettito**, giudicando del tutto improbabile l'eventualità che i contribuenti IVA arrivino a dichiarare tutte le fatture in acquisto che oggi non portano in detrazione.

In effetti, la registrazione e il riporto a credito di tali fatture avrebbe come conseguenza immediata l'esposizione in dichiarazione di livelli di mark-up fortemente sospetti, e aumenterebbe notevolmente il rischio di un controllo da parte del Fisco. Può essere legittimo allora presumere che, con una logica di massimizzazione dei guadagni attraverso l'evasione, ma di contenimento del rischio di subire un accertamento, una parte di questi acquisti continuerebbe a non essere dichiarata.

Un'ipotesi di questo tipo, peraltro, è particolarmente verosimile in un contesto di controlli blandi e di avvisi "bonari" come quello che si genererebbe privilegiando in modo pressoché esclusivo la ricerca della "compliance" rispetto alla repressione dei comportamenti illeciti. Questo però vorrebbe anche dire che parte delle cessioni al consumo oggi occultate finirebbe comunque con l'emergere spontaneamente per mantenere il mark-up su livelli prossimi a quelli ritenuti di riferimento.

Nel calcolare il presumibile maggior gettito fiscale indotto dal decreto in esame, il MEF ha invece circoscritto la sua analisi alla sola componente intermedia dell'evasione, quella c.d. "senza consenso", stimata complessivamente in 17 mld di euro. Nell'ipotesi appena fatta, il provvedimento, come s'è detto, farebbe emergere materia imponibile pure dalle cessioni al consumo e quindi inciderebbe anche sull'evasione "con consenso", valutata dal MEF in altri 15 mld di euro. Conseguentemente, la previsione di riduzione dell'evasione fatta nella relazione tecnica, per quanto contenuta (2 mld) dovrebbe almeno essere estesa a entrambe le componenti, e quindi sostanzialmente raddoppiare di entità. Questo significa che pur volendo ignorare totalmente il rischio di una potenziale perdita e lasciare le cose come stanno, sarebbe più corretto che la stima di maggior gettito IVA fosse rivista in aumento, **portandola da 2 all'incirca a 4 mld di euro annui**.

Tale importo resta comunque assai inferiore a quello indicato nel rapporto NENS come potenziale esito dell'introduzione dell'obbligo di trasmissione telematica dei dati delle fatture, stimato in circa 14 mld di maggior gettito IVA (cfr. rapporto NENS - *"Introduzione della fatturazione telematica"*).

Una parziale motivazione della distanza tra questi due valori è sicuramente il basso tasso di risposte "attive" alle segnalazioni d'incoerenza determinate dall'elaborazione dei dati comunicati, che il MEF stima in appena il 12%. Questa previsione sembra derivare dal termine preso a riferimento, che è la percentuale di risposte che l'AE ha riscontrato nel 2015 dopo l'invio, a una platea analoga di contribuenti, di circa 300mila segnalazioni di anomalia, senza peraltro che si sia tenuto conto dell'entità degli adeguamenti spontanei ottenuti.

Per quello che è dato sapere, però, tali segnalazioni sono in gran parte scaturite dall'utilizzo dei dati del c.d. "Spesometro" (ex "Elenco clienti e fornitori") in ambito studi di settore, per cui avevano un carattere prevalentemente presuntivo. Ben diversa sarebbe la situazione nel nostro caso, poiché anche semplici segnalazioni "bonarie" finirebbero per rendere evidenti e difficili da giustificare squadrature e incoerenze individuate attraverso il puntuale raffronto tra quanto versato/dichiarato e i dati delle fatture comunicate. Sarebbe pertanto più plausibile se questa percentuale venisse adeguatamente incrementata e con essa l'esigua previsione di maggior gettito.

**Un altro approccio possibile è quello di "cavalcare" il rischio e massimizzare il recupero di evasione.** E' in pratica la strada proposta da NENS e porta diritto alle previsioni di maggior gettito esposte nel rapporto 2014.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario in primo luogo che i contribuenti vengano paradossalmente spinti a dichiarare "tutti" gli acquisti effettuati, compresi quelli oggi nascosti per mascherare ricavi non dichiarati. Questo si dovrebbe ottenere prevedendo in modo esplicito, nel decreto, l'effettuazione di controlli incrociati retroattivi sulle fatture in acquisto al fine d'individuare automaticamente, sulla base di quanto comunicato dal contribuente e dai suoi fornitori, tutte le fatture non portate in detrazione nei tempi massimi consentiti dalla legge (circa 3 anni).

A questo punto nasce l'esigenza di **rendere "automatico" l'accertamento induttivo delle vendite occultate a fronte degli acquisti non dichiarati**, cosa che si potrebbe fare con una norma "ad hoc" del tipo di quella già proposta da NENS (cfr. Studio NENS - *"Fatturazione elettronica e trasmissione dei dati – Emendamenti al decreto proposti da NENS"*), che in sostanza consentirebbe l'accertamento automatico e automatizzato delle maggiori imposte desunte induttivamente sulla base degli acquisti dichiarati e del mark-up esposto per i precedenti due/tre anni di attività, laddove questo dovesse risultare significativamente più alto di quello esposto in dichiarazione, oppure dell'imposta derivante dalle cessioni non dichiarate sulla base dei maggiori acquisti risultanti dalle fatture trasmesse e dal mark-up esposto, quando questo risulta coerente con gli studi di settore.

L'effetto combinato di queste due azioni di deterrenza dovrebbe presumibilmente indurre un circolo virtuoso nel comportamento dei contribuenti, che porterebbe gradualmente all'emersione spontanea di gran parte vendite occultate in conseguenza della dichiarazione dei relativi acquisti e quindi a un abbattimento considerevole tanto dell'evasione intermedia quanto di quella al consumo.

Con questo tipo di approccio, quindi, l'evasione IVA potrebbe essere drasticamente ridotta e la previsione NENS di **14 mld di maggior gettito IVA** sarebbe un obiettivo concretamente raggiungibile.

In entrambi i casi, comunque, l'ultima considerazione che occorre fare riguarda le maggiori entrate che potrebbero derivare dalle altre imposte (IRPEF, IRES e IRAP).

A tale riguardo, infatti, la relazione tecnica prevede che **il gettito aggiuntivo apportato dalle altre imposte** in conseguenza di un adeguamento ai fini dell'IVA possa essere quantificato in poco meno di un terzo dell'incremento stimato per tale imposta (**600mln contro 2mld di euro**). Questa stima sembrerebbe basata su dati desunti dagli accertamenti effettuati dagli uffici dell'AE per entrambe le tipologie d'imposta, dai quali emergerebbe che a ogni euro di IVA accertata corrisponderebbe mediamente un ulteriore recupero di imposte sui redditi pari a 0,289 euro.

In sede di accertamento, però, vengono rettificati elementi di varia natura, non sempre rilevanti tanto ai fini dell'imposizione sui redditi quanto dell'IVA (es. : differenze tra cassa e competenza, accertamento di redditi che non rientrano nel regime dell'IVA, rettifica delle aliquote IVA applicate, indetraibilità, ecc.) per cui **questa previsione potrebbe rivelarsi ampiamente sottostimata**.

Nel caso in esame, invece, ci si attende l'emersione di operazioni imponibili certamente occultate, per coerenza interna, tanto ai fini dell'IVA quanto delle imposte sui redditi e dell'IRAP, per cui **un incremento della base imponibile IVA dovrebbe ripercuotersi quasi interamente sugli altri settori impositivi**.

Per la quantificazione delle possibili maggiori entrate, poi, nel rapporto NENS, tenendo anche conto dell'inefficacia che tali aumenti avrebbero per i soggetti in perdita, si stimava che per IRPEF, IRES e IRAP potesse essere applicata un'aliquota ponderata "equivalente" pari complessivamente al 30%. Assumendo per valido tale parametro, questo significa che, a fronte di un'aliquota IVA media dell'ordine del 18-19%, **il maggior gettito stimato, connesso alle altre imposte, dovrebbe essere di due terzi più grande di quello IVA**, e non più piccolo, come invece considerato nella relazione tecnica.

Per concludere, qualunque sia l'orientamento che il MEF intenderà prendere riguardo alle problematiche sollevate in questo documento, si ritiene opportuno che nel testo del decreto siano inserite, a preciso scopo di deterrenza, direttive specifiche perché l'AE proceda all'accertamento delle squadrature non giustificabili o non giustificate, senza limitarsi a intercettare semplici inadempienze nei versamenti periodici o rettificare meri errori di calcolo desumibili dai dati trasmessi dal contribuente stesso. A questo fine potrebbe ad esempio essere utile prevedere:

- l'accertamento parziale dell'imposta a debito non dichiarata dai fornitori le cui cessioni dovessero risultare inferiori agli acquisti comunicati dai loro clienti;
- l'accertamento parziale della maggiore imposta che dovesse derivare dal mancato adeguamento in sede di dichiarazione annuale alle inadempienze segnalate/evidenziate in corso d'anno e non sanate;
- l'accertamento parziale dei crediti inesistenti riportati all'anno successivo desunti sulla base delle fatture d'acquisto comunicate dal contribuente e dai suoi fornitori;
- l'accertamento definitivo e retroattivo dell'imposta a debito derivante dalle fatture passive non registrate sulla base di quelle trasmesse entro il triennio successivo dai clienti.

---

## 5. Conclusioni

---

In sostanza quindi lo schema di decreto recepisce il requisito essenziale di obbligatorietà delle comunicazioni e distingue finalmente le misure che riguardano il contrasto all'evasione e la spinta dei contribuenti verso la "compliance" dalle disposizioni volte invece alla diffusione di pratiche amministrative, quali la "fatturazione elettronica", tecnologicamente innovative ma diffondibili solo in modo assistito e graduale.

Tuttavia, nell'impianto attuativo persistono vizi gravemente pregiudizievoli tali da snaturare l'efficacia stessa del provvedimento.

Lo stimolo della "compliance" dichiarativa perseguita dalla strategia "cambia-verso" dell'AE è palesemente affidato ad uno scambio di comunicazioni e chiarimenti, macchinoso e scarsamente produttivo, in linea con le esigue previsioni di gettito che vengono prospettate. Di contro è completamente trascurato l'aspetto deterrenza che dovrebbe discendere dal fornire indirizzi precisi e strumenti idonei all'amministrazione finanziaria perché possa procedere, a valle delle richieste di chiarimenti, con accertamenti il più possibile "automatici" basati su riscontri chiari, certi e trasparenti per tutti.

Le criticità maggiori riguardano:

- la comunicazione dei dati delle fatture, vincolata alla loro registrazione. Questo significa che l'invio e l'utilizzo delle fatture in acquisto si potrebbe procrastinare fin quasi ai limiti della prescrizione. Esistono inoltre problemi di affidabilità degli incroci determinati dalle fatture di basso importo, che possono essere annotate anche cumulativamente. Nella proposta NENS invece si richiedeva l'invio delle singole fatture al momento della loro emissione, e solo da parte dei fornitori, mentre i clienti avrebbero rappresentato i controllori. Tutto questo a prescindere dai tempi e dalle modalità di registrazione.
- l'assenza dell'obbligo di comunicazione dei corrispettivi per i soggetti non tenuti all'emissione della fattura (commercianti, ristoratori, ecc.). Questo significa rinunciare di fatto al controllo diretto dell'evasione al consumo finale, che rappresenta invece una fetta considerevole di quella complessiva. Al contrario, i controlli diventerebbero possibili se si sostituissero gli attuali registratori di cassa con registratori elettronici collegati telematicamente con l'AE e s'imponesse l'uso della "carta elettronica di servizio" per il tracciamento dei pagamenti relativi alle ricevute fiscali emesse, come indicato da NENS nel rapporto 2014;
- l'introduzione di una dichiarazione IVA trimestrale per contrastare il fenomeno della c.d. "evasione da riscossione". Il nuovo adempimento, infatti, rappresenterebbe un'inutile complicazione per i contribuenti e per l'amministrazione stessa, perché la medesima finalità si potrebbe perseguire modificando il mod. F24 di riscossione e facendo indicare gli importi di IVA a debito e IVA a credito anziché la sola IVA a saldo;

- l'esiguità delle sanzioni previste. Gli importi sono infatti troppo bassi per poter dissuadere i grossi evasori che vorranno sottrarsi ai controlli incrociati. Ben più efficace sarebbe una sanzione collegata agli importi delle fatture non comunicate.
- la mancanza di direttive e strumenti specifici per i controlli e l'accertamento. Questo riduce fortemente la deterrenza nei confronti degli evasori e ostacolerà l'AE nel procedere all'accertamento, anche induttivo, delle maggiori imposte evidenziate attraverso i riscontri effettuati.

Altre perplessità nascono, infine, dalle modalità con le quali è stata effettuata la stima del maggior gettito conseguibile, non fosse altro perché è stato trascurato, nel bene e nel male, l'effetto indotto di questo provvedimento sull'evasione al consumo.

Restano pertanto profondi dubbi sull'adeguatezza dell'intero impianto e sul fatto che un provvedimento siffatto possa costituire seriamente lo strumento e l'espressione della volontà politica di contrastare l'evasione, o almeno che lo faccia secondo una strategia organica e generale, come suggerito nel rapporto NENS 2014.



## NOTA - Stima della differenza tra cessioni intermedie e acquisti dichiarati

L'obiettivo è quello di mettere a raffronto le cessioni intermedie dichiarate con gli acquisti dichiarati, considerati al netto delle importazioni.

Per le "cessioni intermedie", il dato di partenza è fornito dal quadro VT della dichiarazione IVA 2015 con riferimento alle cessioni imponibili effettuate dai contribuenti IVA nei confronti di altri soggetti IVA (=1.770 mld). Questo dato va però integrato con le cessioni effettuate in regime di reverse-charge, che non sono imponibili per il cedente e restano quindi a carico dell'acquirente. Quest'ultimo dato non viene fornito dal MEF, ma può essere stimato sfruttando il valore fornito per la "Base imponibile di competenza" interna (=597 mld), quello degli acquisti imponibili (2.113 mld) e degli acquisti la cui imposta resta a carico dell'acquirente. Sostanzialmente, vale la seguente relazione:<sup>7</sup>

(base imponibile di competenza)	=	(totale cessioni imponibili)
	-	(totale acquisti imponibili)
	+	(acquisti con IVA a carico dell'acquirente)

dove gli acquisti con IVA a carico dell'acquirente sono appunto quelli effettuati in regime di reverse-charge e quelli non detraibili "pro-rata", proporzionalmente corrispondenti alle cessioni effettuate in esenzione dall'IVA.

Questi ultimi sono poi stati stimati applicando al totale degli acquisti imponibili la percentuale di indetraibilità pro-rata riscontrata nel 2007 (=0,88%), ultimo anno per il quale il dato è disponibile, cosicché alla fine si ricava:

(acquisti in reverse-charge)	=	(base imponibile di competenza)
	-	(totale cessioni imponibili)
	+	(totale acquisti imponibili)
	-	(acquisti non detraibili pro-rata)

Tenuto conto che le cessioni imponibili complessive ammontano nel 2014 a 2.260 mld, si ricava che:

(acquisti in reverse-charge)	=	+	597
		-	2.260
		+	2.113
		-	2.113 * 0,88%

<sup>7</sup> La Base imponibile di competenza è descritta dal DEF nel seguente modo: "Insieme delle operazioni che producono imposta, sono considerate anche quelle che la normativa 633/72 rende in parte (pro rata) o totalmente non detraibili (reverse charge). Non comprende le importazioni."

$$= \text{-----}$$

$$= 431,4 \text{ mld}$$

In conclusione le cessioni intermedie dichiarate, date da:

$$\begin{aligned} \text{(cessioni intermedie)} &= && \text{(cessioni imponibili verso soggetti IVA)} \\ &+ && \text{(cessioni in reverse-charge)} \end{aligned}$$

si possono stimare in:

$$\begin{aligned} \text{(cessioni intermedie)} &= && 1.170 \\ &+ && 431,4 \\ &+ && \text{(delta tra cessioni e acquisti} \\ &&& \text{in reverse-charge)} \\ &= && \text{-----} \\ &= && 2.201,4 \text{ mld} \end{aligned}$$

Questo nell'ipotesi, che poi vedremo cautelativa, che le cessioni in reverse-charge dichiarate coincidano con le stesse operazioni dichiarate in acquisto.

Per l'altro termine di raffronto, che chiameremo "**acquisti interni**", partiamo dal dato relativo ad acquisti imponibili e importazioni e dalla seguente relazione:

$$\begin{aligned} \text{(acquisti interni)} &= && \text{(acquisti imponibili e importazioni)} \\ &- && \text{(importazioni)} \\ &+ && \text{(acquisti indetraibili)} \end{aligned}$$

dove gli "acquisti indetraibili" sono altra cosa rispetto al "pro-rata" rappresentando quelli che non rientrano tra gli imponibili perché non si possono detrarre per motivi oggettivi e soggettivi.

Il dato sulle importazioni compare tra le entrate erariali pubblicate dal MEF, seppure in termini d'imposta, ed è pari a 13.373 mln di euro. Ipotizzando però che l'aliquota mediamente applicata in dogana sia pari a quella media degli acquisti imponibili (=18,35%), si è arrivati a stimare che le importazioni 2014 ammontino a circa 72,9 mld di euro.

Gli acquisti indetraibili, infine, sono stati stimati utilizzando, analogamente a quanto fatto per il pro-rata, la percentuale di indetraibilità riscontrata nel 2007 (=2,17%), per cui si ricava:

$$\begin{aligned} \text{(acquisti interni)} &= && 2.113 \\ &- && 72,9 \\ &+ && 2.113 * 2,17\% \\ &= && \text{-----} \\ &= && 2.086,0 \text{ mld} \end{aligned}$$

In conclusione:

(cessioni intermedie) – (acquisti interni) =	2.201,4
–	2.086,0
+	(delta tra cessioni e acquisti in reverse-charge)
	-----
=	115,4 mld

e quindi, nell'ipotesi che le cessioni in reverse-charge dichiarate coincidano con le stesse operazioni dichiarate in acquisto, la differenza cercata risulterebbe pari, per il 2014, a 115,4 mld di euro.

Tenuto anche conto che gli acquisti effettuati in regime di reverse-charge, essendo neutri ai fini dell'IVA per la coincidenza tra l'imposta dovuta e l'imposta detraibile, sono anche i maggiori candidati a non essere dichiarati per motivi di mark-up, questo risultato mostra come le cessioni intermedie dichiarate siano maggiori dei relativi acquisti. Conseguentemente si può presumere che, se pure si tenesse conto dell'eventuale differenza tra cessioni e acquisti in reverse-charge, si finirebbe per aggiungere un ulteriore "delta" alla differenza riscontrata, per cui l'importo calcolato può essere considerato cautelativo.

In realtà c'è però ancora un ultimo elemento da considerare.

Infatti, nella cessione di beni quali: sigarette, libri, giornali, biglietti per il trasporto pubblico, ecc., l'IVA applicata dal fornitore non è imponibile né detraibile per l'acquirente - che poi è il rivenditore al consumo - perché viene "inglobata" nel prezzo finale al pubblico e resta in tal modo a carico del fornitore stesso (c.d. "regime di monofase"). Si tratta cioè di cessioni che per loro natura non compaiono tra gli acquisti imponibili e quindi bisogna scontarle dal delta cessioni-acquisti prima calcolato.

Sulla base dei dati di consumo pubblicati dall'ISTAT<sup>8</sup>, è comunque possibile stimare che l'ammontare dei beni venduti in regime di monofase è pari a circa 31,0 mld. Tenuto conto, quindi, che le cessioni effettivamente dichiarate rappresenteranno presumibilmente solo una parte di questo importo, il "delta" tra cessioni intermedie e acquisti interni si può in conclusione stimare in almeno **84,4 mld di euro** (115,5 – 31,0).

Si tratta, come si vede, di un valore di poco inferiore a quello riscontrato da NENS per il 2011 (=89 mld), e presumibilmente anche maggiore in termini d'imposta, giacché nel frattempo l'aliquota ordinaria è passata dal 20% al 22%.

---

<sup>8</sup> I dati ricostruiti per i consumi dei principali prodotti interessati sono: 3.114 mln di euro per i libri e 6.025 mln per i giornali (entrambi relativi al 2014 e comprensivi di IVA al 4%), circa 7.500 mln per i trasporti pubblici (con l'IVA al 10% e pari al 6,3% dei trasporti per il 2014) e 18.600 in prodotti del tabacco (dato 2012 con l'IVA al 21%).