



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica



2020

IL SISTEMA DI CONTRASTO DELL'EVASIONE ED ELUSIONE

La persistente gravità dell'evasione fiscale ha indotto ad inserire nella manovra per il 2020 un articolato ventaglio di misure finalizzate al contrasto delle più gravi irregolarità, all'emersione per quanto possibile spontanea delle basi imponibili e alla più efficace riscossione dei tributi.

LE MISURE DI CONTRASTO DELLE VIOLAZIONI PIÙ GRAVI

Per quanto riguarda il primo aspetto, alcune delle misure volte a contrastare le violazioni più gravi riguardano comportamenti e situazioni specifiche caratterizzate da particolare pericolosità, mentre altre hanno portata generale.

1. Tra il primo gruppo di misure, volto a contrastare comportamenti specificamente individuati, si colloca l'art. 1 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, finalizzato a prevenire il fenomeno fraudolento che si realizza attraverso l'istituto dell'accollo, compensando il debito fiscale o contributivo dell'accollato con un credito fiscale fittizio esposto nel proprio modello di versamento F24 dall'accollante.

La procedura delineata dalla nuova disposizione - cui la Relazione tecnica che accompagna il decreto ha annesso effetti finanziari positivi per 288 milioni di euro sin dal 2020 - implica un controllo dell'amministrazione fiscale successivo alla avvenuta compensazione, non essendo previsto un meccanismo idoneo a precludere preventivamente la compensazione del debito d'imposta dell'accollato e non essendo prevista peraltro l'esistenza di una specifica modalità operativa per individuare preventivamente le operazioni di pagamento con accollo di debiti altrui.

A questo riguardo va tenuto presente che l'attivazione della procedura di controllo preventivo delle compensazioni che presentano profili di rischio, già prevista dall'art. 37, comma 49-ter, del decreto-legge n. 223 del 2006, come modificato dall'art. 1, comma 990, della legge n. 205 del 2017, risulta aver incontrato ritardi e difficoltà.

Pure va tenuto presente che la stipulazione di contratti di accollo di debiti tributari è soltanto una delle modalità attraverso le quali si realizza il grave fenomeno delle "false compensazioni". Si pensi al fenomeno delle cessioni di posizioni creditorie, esposte in dichiarazione ma non richieste a rimborso, realizzate mediante incorporazione delle stesse posizioni creditorie in rami d'azienda ceduti. Come nell'accollo di debiti tributari altrui, anche in questi casi i soggetti che formalmente cedono le posizioni creditorie, sono generalmente soggetti giuridici privi di patrimonializzazione.

2. Sempre tra le misure finalizzate a prevenire specifici comportamenti evasivi si colloca pure l'art. 2 del citato d.l. n. 124, con il quale è stata inibita la possibilità di compensazione in caso di cessazione della partita IVA. A questa misura - alla quale la Relazione Tecnica ha attribuito un incremento di gettito annuo di 200 milioni di euro - si è giunti, peraltro, con ritardo anche a causa dello storico insufficiente presidio dedicato alla gestione delle posizioni aperte ai fini dell'Imposta sul valore aggiunto (art. 35 del d.P.R. n. 633 del 1972), e che ha il suo momento iniziale nell'attribuzione del numero di partita IVA e nella rilevazione dei codici di attività economica (ATECO), per i quali

tuttora si registrano non pochi errori e imprecisioni che assumono rilievo sul piano delle analisi statistiche e dell'efficacia dei controlli.

3. Carattere di misura specifica ha anche la diversa disciplina delle ritenute e delle compensazioni inerenti agli appalti e ai subappalti e l'estensione del regime di *reverse charge* ai fini del contrasto dell'illecita somministrazione di mano d'opera prevista con l'art. 4 del d.l. n. 124, che ha tra l'altro introdotto l'art. 17-*bis* nel d.lgs. n. 241 del 1997.

In particolare, il citato articolo 17-*bis*, nel testo sostituito in sede di conversione, ha previsto l'obbligo, per i soggetti che rivestono la qualifica di sostituti d'imposta sui redditi di lavoro dipendente e assimilati - che affidano il compimento di una o più opere o di uno o più servizi di importo complessivo annuo superiore a euro 200.000 a un'impresa, tramite contratti di appalto, di subappalto o di altra natura negoziale, caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera presso le sedi di attività del committente con l'utilizzo di beni strumentali di proprietà di quest'ultimo o ad esso riconducibili in qualunque forma - di richiedere all'impresa appaltatrice o affidataria e alle imprese subappaltatrici, obbligate a rilasciarle, copia delle deleghe di pagamento relative al versamento delle ritenute trattenute dall'impresa appaltatrice o affidataria e dalle imprese subappaltatrici ai lavoratori direttamente impiegati nell'esecuzione dell'opera o del servizio (comma 1).

Al fine di consentire al committente il riscontro dell'ammontare complessivo degli importi versati dalle imprese, entro i cinque giorni lavorativi successivi alla scadenza, l'impresa appaltatrice o affidataria deve trasmettere copia delle deleghe di pagamento e un elenco nominativo di tutti i lavoratori impiegati nel mese precedente, indicando le ore di lavoro prestate da ciascuno, l'ammontare della retribuzione corrisposta e l'ammontare delle ritenute fiscali operate nel mese precedente. Analoghe disposizioni devono fare all'impresa appaltatrice le imprese subappaltatrici (comma 2).

Le nuove procedure di versamento, volte a tutelare l'Erario dai fenomeni di frode nell'ambito dei settori *labour intensive* nei quali è più frequente l'esternalizzazione di fasi della produzione, non devono essere applicate quando l'impresa esecutrice dei lavori risulti affidabile sulla base della certificazione rilasciata dall'Agenzia delle entrate, che attesta la sussistenza di appositi requisiti previsti dalla norma (comma 5).

Lo stesso articolo 4 del d.l. n. 124 ha pure previsto, al comma 3, l'estensione del *reverse charge* in ambito IVA alle prestazioni di servizi effettuate tramite rapporti negoziali, comunque denominati, caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera. L'entrata in vigore della disposizione è subordinata all'autorizzazione in deroga alle ordinarie disposizioni di applicazione dell'imposta, da parte del Consiglio dell'Unione europea. Anche tale modifica normativa appare opportunamente finalizzata ad arginare il fenomeno dell'insolvenza preordinata, particolarmente diffuso nel settore considerato.

4. Numerose sono le misure, anch'esse contenute nel d.l. n. 124, finalizzate a contrastare le frodi in materia di accise sui prodotti energetici (artt. da 5 a 12). Negli ultimi tempi, infatti, le indagini svolte dall'amministrazione grazie all'evoluzione del sistema informatico e al monitoraggio delle movimentazioni, hanno fatto emergere preoccupanti fenomeni in questo campo.

Le frodi sono emerse sia nella fase antecedente all'immissione in consumo dei prodotti, sia nei vari passaggi della catena distributiva.

Con l'art. 5 sono state potenziate le norme antifrode in materia di prodotti energetici impiegati come carburanti per autotrazione e come combustibili per riscaldamento, in primo luogo introducendo un ristretto termine (24 ore dal momento in cui i prodotti sono presi in consegna dal destinatario) per la trasmissione della nota di ricevimento prevista per la chiusura del regime sospensivo relativo alla circolazione di prodotti soggetti ad accisa e prevedendo anche per il destinatario registrato requisiti di onorabilità ai fini del rilascio, sospensione e revoca dell'autorizzazione ad operare con tale qualifica. Inoltre, sono stati ridotti i limiti di capacità dei depositi ad uso privato, agricolo e industriale che non comportano la denuncia all'amministrazione fiscale ed è stata prevista la confisca per equivalente con riferimento sia al prezzo del reato quanto al profitto.

L'articolo 6 ha previsto specifiche misure finalizzate a contrastare le frodi in materia di benzina e gasolio, consentendo la deroga al versamento anticipato dell'IVA solo se sussistano specifici criteri di affidabilità e venga prestata idonea garanzia (l'obbligo scatta in ogni caso se la capacità di stoccaggio del deposito è inferiore a 3.000 metri cubi). La norma, inoltre, ha reso inutilizzabili - salvo alcune limitate eccezioni - le dichiarazioni d'intento per tutte le cessioni e importazioni di benzina e gasolio per autotrazione e ha previsto che gli organi di controllo abbiano la disponibilità delle informazioni sui transiti degli automezzi utilizzabili per il trasporto dei prodotti energetici da parte delle società concessionarie di autostrade e trafori.

Con l'articolo 7 è stato adottato un nuovo sistema di tracciabilità dei prodotti lubrificanti, allo scopo di precludere l'uso fraudolento di prodotti classificabili come oli lubrificanti, che, miscelati con altri prodotti, vengono commercializzati e utilizzati come carburanti per autotrazione o combustibili per riscaldamento.

Relativamente alla riduzione dell'accisa sul gasolio utilizzato dagli autotrasportatori, con l'art. 8 è stato fissato in un litro/km per veicolo l'importo massimo rimborsabile.

Altre disposizioni sono state adottate per contrastare le frodi IVA perpetrate da parte di privati, attraverso l'immatricolazione in Italia di veicoli usati provenienti da altri stati dell'Unione europea (art. 9) e per consentire il controllo delle movimentazioni dei carburanti attraverso il sistema informatizzato Infoil per la gestione della detenzione e della movimentazione della benzina e del gasolio usato come carburante (art. 10).

Infine, vanno pure ricordate l'introduzione dell'obbligo di presentazione telematica del documento di accompagnamento per i trasferimenti della benzina e del gasolio usato come carburante (art. 11) e la comunicazione telematica dei quantitativi di energia elettrica e di gas naturale trasportati da parte dei distributori e di quelli da questi ultimi fatturati ai consumatori finali (art. 12).

5. Altre disposizioni finalizzate a contrastare l'evasione inserite nel d.l. n. 124 hanno una portata generale, non essendo rivolte a specifici settori o a determinate attività.

Ci si riferisce in primo luogo all'estensione, prevista dall'art. 3 del decreto, del trattamento già previsto per la compensazione dei crediti IVA, che impone la preventiva presentazione della dichiarazione per gli importi superiori a 5 mila euro e prescrive la presentazione del modello di versamento F24 esclusivamente attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle entrate, anche alle posizioni creditorie relative alle imposte dirette.

La norma, alla quale sono stati ricollegati notevoli effetti positivi sul gettito (1.084

milioni di euro nel 2020 e 878 milioni negli anni successivi) ha sicuri effetti collegabili alla possibilità di riscontro immediato dell'esistenza, quanto meno formale, della posizione creditoria opposta dai contribuenti. Va, tuttavia, segnalato come l'ambito di applicazione della stessa non sia generale, non comprendendo i crediti di imposta derivanti da agevolazioni attribuite alle imprese, le quali spesso prevedono meccanismi automatici di fruizione e nessun limite (o limiti molto ampi) all'utilizzo. Al riguardo risulta che una parte non trascurabile delle irregolarità individuate in sede di controllo derivi proprio dall'esposizione in compensazione di crediti di imposta per agevolazioni in assenza dei relativi presupposti.

Con l'articolo 14 sono stati disciplinati i tempi di conservazione e le modalità di utilizzazione dei *file* relativi alle fatture elettroniche trasmesse al Sistema informativo. La disposizione ha completato la normativa in materia, consentendo l'utilizzo dei dati sia per lo svolgimento di indagini di polizia economica e finanziaria da parte della Guardia di finanza, sia per le analisi di rischio e i controlli fiscali da parte dell'Agenzia delle entrate e della medesima Guardia di finanza. Di particolare rilievo appare la possibilità di utilizzare i dati delle fatture per l'attività di controllo fiscale da parte dell'amministrazione, considerato che tale previsione potrà consentire anche un uso proattivo delle informazioni per facilitare l'adempimento spontaneo e indurre in questo modo un innalzamento della *tax compliance*.

Tra le disposizioni finalizzate in via generale al contrasto dell'evasione va pure ricordato l'articolo 34 del decreto, concernente l'estensione agli anni 2020 e 2021 del 100 per cento dell'incentivo previsto per i comuni che collaborano all'azione di accertamento svolta dall'Amministrazione fiscale. Si tratta della conferma di una misura che in questi anni si è dimostrata di relativa efficacia, della quale hanno fruito in modo significativo un numero ristretto di comuni concentrati in poche regioni italiane. Andrebbero, pertanto, ricercate altre forme di cooperazione incentivata tra l'amministrazione centrale e gli enti territoriali, non finalizzate direttamente all'azione di accertamento, ma indirizzate a favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti, utilizzando pienamente e in modo tra loro combinato la vasta mole di informazioni e notizie in possesso dei comuni a seguito dello svolgimento della loro attività istituzionale e le informazioni e i dati dell'Anagrafe tributaria.

Con l'art. 39 del d.l. n. 124 il legislatore è tornato a occuparsi della disciplina penale tributaria contenuta nel d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, dopo le controverse modifiche apportate dal d.lgs. 24 settembre 2015, n. 158, con un intervento di ampio respiro e di carattere innovativo.

In particolare è stato previsto: l'innalzamento delle pene edittali, minime e massime, di numerose fattispecie di reato; l'abbassamento delle soglie di rilevanza penale dell'imposta evasa o degli elementi attivi sottratti all'imposizione, per specifici delitti tributari; l'enucleazione di una nuova fattispecie penale collegata all'estensione del *reverse charge* ai fini del versamento delle ritenute per contrastare le pratiche di illecita somministrazione di manodopera; l'estensione della misura patrimoniale della confisca allargata, prevista dall'art. 240-*bis* c.p., a specifiche figure di reati tributari, delimitate ai sensi del nuovo art. 12-*ter* del d.lgs. n. 74/2000; l'inserimento del delitto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 74/2000 tra i reati presupposto della responsabilità delle società e degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato (art. 25-*quiquiesdecies* del d.lgs. 8 giugno

2001, n. 231).

Va precisato che in sede di conversione del decreto non ha trovato conferma l'abbassamento delle soglie di punibilità previste dagli articoli 10-*bis* e 10-*ter* del d.lgs. n. 74 per i reati di omesso versamento delle ritenute e dell'IVA.

La riforma, se accompagnata dalla potenzialità operativa necessaria degli Organi preposti ai controlli e alle indagini, potrà fornire una risposta significativa alle più gravi forme di evasione fiscale riservate all'intervento penale.

LE MISURE A SALVAGUARDIA DELLE BASI IMPONIBILI

6. Nella legge di bilancio per il 2020 hanno poi trovato collocazione altre misure finalizzate alla salvaguardia delle basi imponibili.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla nuova disciplina dell'imposta sui servizi digitali (c.d. *digital tax*), originariamente introdotta dall'art. 1, commi 35 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 2019) e ora recata dall'art. 1, comma 678, della legge n. 160 del 2019 in attesa della conclusione degli accordi internazionali che dovranno regolare la tassazione dell'economia digitale.

Analogamente a quanto avvenuto in altri Paesi, anche in Italia con la manovra di bilancio per il 2020 si è voluto temporaneamente adottare una disciplina unilaterale della tassazione, modificando il primo intervento normativo in materia, effettuato con la legge di bilancio 2019 e non entrato in vigore.

Il tributo, che si applica dal 2020, grava sui soggetti che nel corso dell'anno precedente a quello di riferimento ottengano ricavi totali a livello di gruppo pari a 750 milioni di euro e ricavi per la fornitura di servizi digitali resi in Italia di almeno 5,5 milioni di euro.

L'imposta è pari al 3 per cento dei ricavi realizzati in Italia, da liquidare entro il 16 febbraio dell'anno solare successivo a quello fiscalmente di riferimento, ed è soggetta ad una dichiarazione annuale da presentare entro il 31 marzo dello stesso anno solare.

La normativa prevede l'inserimento della clausola di caducità (c.d. *sunset clause*), che ne stabilisce l'automatica abrogazione non appena entreranno in vigore le disposizioni conseguenti agli accordi internazionali in materia di tassazione dell'economia digitale.

7. I commi da 681 a 686 dell'art. 1 della legge n. 160/2019 sono finalizzati a rendere possibile l'utilizzo delle banche dati per il contrasto dell'evasione fiscale e, in particolare, a consentire l'impiego su ampia scala dell'archivio dei rapporti finanziari¹. La nuova norma consente l'utilizzazione dei dati finanziari per effettuazione sistematica di analisi di rischio per "far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo".

Va detto che è proprio su tale secondo aspetto, quello dell'incentivazione dell'adempimento spontaneo, che si può individuare la più significativa portata innovativa della disposizione, considerato che il miglioramento della qualità dell'azione

¹ La Corte da tempo ha segnalato la mancata utilizzazione di tale importante strumento di controllo. Per un'approfondita analisi del problema si rinvia alla relazione "L'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale" approvata con deliberazione 11/2017/G del 26 luglio 2017 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

di accertamento, che dovrebbe conseguire all'incrocio sistematico dei dati fiscali e finanziari, potrebbe non accompagnarsi ad un significativo incremento numerico delle posizioni controllate. E', pertanto, auspicabile che i dati vengano utilizzati anche e soprattutto in chiave preventiva, insieme a tutte le altre informazioni di cui dispone l'amministrazione fiscale (dati contabili, dati strutturali, consumi, ecc.) e con le cautele necessarie ai fini della tutela della riservatezza, per informare e supportare il contribuente già nella fase dell'adempimento, mettendolo pienamente in condizione di conoscere gli elementi sui quali sarà poi valutata la sua effettiva capacità contributiva.

8. Le misure contenute nel comma 692 dell'art. 1 della citata legge n. 160, pur non essendo esplicitamente inquadrabili tra le norme di contrasto dell'evasione, esplicano indirettamente effetti, sia pure limitati, in materia².

Con il suddetto comma è stato modificato il regime forfetario previsto dall'art. 1, commi da 54 a 89, della legge n. 190 del 2014, come modificati dalla legge n. 145 del 2018 per le imprese e i lavoratori autonomi con ricavi o compensi fino a 65 mila euro, prevedendo alcune limitazioni atte a meglio circoscrivere l'eccessiva ampiezza della precedente disciplina. Molto opportunamente è stata, inoltre, prevista l'inclusione del reddito assoggettato ad imposta sostitutiva nel reddito complessivo ai fini della nozione di familiare a carico, nonché per calcolare i carichi di famiglia e le altre detrazioni e, più in generale, ai fini dell'applicazione dei benefici fiscali e sociali (ISEE).

In sostanza gli effetti antievasivi delle modifiche apportate sono riconducibili essenzialmente al più ristretto ambito di operatività assegnato al regime forfetario, permanendo per il resto le numerose perplessità già espresse in passato, tra le quali quelle relative ai rischi indotti dal regime forfetario per il venir meno dell'interesse a documentare i costi e le spese, nonché per l'esclusione dell'obbligo di fatturazione elettronica.

9. Per completezza va ricordata l'introduzione, con i commi da 784 a 815 dell'art. 1 della legge di bilancio 2020, dell'accertamento esecutivo nel settore dei tributi degli enti locali, in analogia a quanto già previsto per i tributi gestiti dall'Agenzia delle entrate.

Per effetto della nuova disciplina, gli atti di accertamento emessi che corrispondano a determinati requisiti formali, una volta decorso il termine per la proposizione del ricorso, acquistano efficacia di titolo esecutivo, con possibilità di attivare più celermente le conseguenti procedure esecutive e cautelari senza dover più attendere la formazione e la notifica della cartella di pagamento o dell'ingiunzione fiscale. In tal modo risultano notevolmente abbreviato il tempo intercorrente tra la fase accertativa e quella di riscossione.

È evidente, dunque, l'effetto positivo che la nuova procedura di accertamento/riscossione riverbera sulla complessiva efficienza dell'azione di contrasto dell'evasione dei tributi locali.

² Per completezza va pure ricordato che con il comma 691 è stata abrogata la previsione del regime opzionale di applicazione di un'imposta del 20 per cento sostitutiva dell'IRPEF, delle addizionali e dell'IRAP già prevista dai commi da 17 a 22, della legge n. 145 del 2018 che dal 2020 che avrebbe dovuto essere applicato, su base opzionale, alle attività di impresa individuale e professionali o artistiche che nell'anno precedente avessero conseguito ricavi o compensi superiori a 65 mila euro e fino a 100 mila.

LE MISURE PER LA “TAX COMPLIANCE”

10. Vanno, infine, ricordate le disposizioni contenute nella manovra di bilancio 2020 volte a favorire più direttamente la *tax compliance*, incrementando l'adempimento spontaneo e l'emersione naturale delle basi imponibili. Le misure adottate possono distinguersi tra quelle di vera e propria semplificazione e aiuto all'adempimento e quelle specificamente finalizzate a incrementare la trasparenza dei comportamenti fiscali.

Per quanto concerne l'aspetto dell'aiuto all'adempimento, notevole rilievo assume quanto prevede l'articolo 16 del d.l. n. 124 in tema di semplificazione degli adempimenti per i contribuenti IVA. Grazie alla disponibilità dei dati delle fatture elettroniche, delle comunicazioni delle operazioni transfrontaliere e dei dati dei corrispettivi affluiti telematicamente, sarà possibile mettere a disposizione dei soggetti interessati le bozze dei registri IVA, le comunicazioni delle liquidazioni periodiche e la bozza precompilata della dichiarazione annuale IVA, con indubbi benefici sulla correttezza dei comportamenti fiscali.

Sempre finalizzati a semplificare l'adempimento dei contribuenti sono, in materia di IMU, la limitazione alla diversificazione delle aliquote stabilite dai comuni, prevista dall'art. 1, comma 756, della legge n. 160, e l'obbligo di predisposizione di un prospetto delle aliquote da compilare attraverso il portale del federalismo fiscale e da inserire nella delibera comunale, previsto dal successivo comma 757. In tal modo dovrebbe essere possibile dal 2021 elaborare tempestivamente i dati necessari per il pagamento del tributo e rilasciare ai contribuenti con modalità telematica un modello di versamento precompilato.

Da ultimo, possono senz'altro essere inquadrare tra le misure di contrasto all'evasione le disposizioni contenute nella manovra di bilancio 2020 che disciplinano le modalità di pagamento.

In primo luogo, con l'articolo 18 del d.l. n. 124 si è intervenuti in materia di soglia di utilizzo del denaro contante, riducendola a 2.000 euro dal 1° luglio 2020 e a 1.000 euro dal 1° gennaio 2022. Come è noto il limite è stato oggetto nell'ultimo decennio di ripetute variazioni³. Nell'ottica di dare sempre maggior rilievo alle azioni di prevenzione piuttosto che di repressione dei fenomeni evasivi e fraudolenti, la Corte ha più volte segnalato l'importanza di affiancare allo sviluppo dei processi informatici strategie volte a contenere l'uso del contante e a incentivare la diffusione dei pagamenti elettronici⁴. Si ribadisce, pertanto, in questa sede il convincimento che la limitazione dell'uso del contante, pur non potendo eliminare i fenomeni di illegalità e di evasione fiscale, può tuttavia contribuire alla loro apprezzabile riduzione.

Allo scopo di favorire l'utilizzazione degli strumenti di pagamento elettronici da parte dei consumatori finali, il successivo art. 19 del medesimo d.l. 124 ha previsto l'istituzione di premi speciali, per un ammontare complessivo annuo non superiore a 45 milioni di euro, da attribuire mediante estrazioni aggiuntive a quelle ordinarie già

³ Essendo passato nel volgere di breve tempo da 12.500 euro (dicembre 2002) a 4.999 euro (aprile 2008), a 12.499 euro (giugno 2008), a 4.999 euro (maggio 2009), a 2.499 euro (agosto 2011), a 999 euro (dicembre 2011) e a 2.999 euro (gennaio 2016).

⁴ Si ricordano le considerazioni formulate nel documento del 18 febbraio 2015 concernente l'audizione del Presidente della Corte presso la Commissione di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria (paragrafo 2) e, più recentemente, nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2019 (Contraddizioni e opportunità dalla lotta all'evasione, pag. 69 e seg.) e nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2018, volume I, tomo I, pag. 115.

stabilite, nell'ambito della c.d. "lotteria degli scontrini", dall'articolo 1, comma 540, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Ulteriori premi nei limiti dello stanziamento, dovranno essere attribuiti anche agli esercenti che certificano le operazioni.

A sua volta la legge di bilancio 2020, all'art. 1, commi da 288 a 290, allo scopo di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, rifacendosi sia pure indirettamente al modello del c.d. *cashback*, ha previsto per coloro che, al di fuori dall'attività d'impresa o professionale, effettuino abitualmente acquisti di beni e servizi con strumenti di pagamento elettronici, un rimborso in denaro, alle condizioni e sulla base dei criteri da individuarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Il decreto, ancora non emanato, dovrà tra l'altro individuare i criteri per l'attribuzione del rimborso, anche in relazione ai volumi ed alla frequenza degli acquisti. Per l'erogazione dei rimborsi la legge stanza su un apposito fondo tre miliardi di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

Infine, con il comma 679 dell'art. 1 della legge di bilancio 2020 la detrazione del 19 per cento dall'IRPEF per oneri è stata subordinata all'uso di sistemi di pagamento tracciati. La misura, tuttavia, come specificato nel successivo comma 680, non riguarda le detrazioni per l'acquisto di medicinali, dispositivi medici e per prestazioni sanitarie rese dalle strutture pubbliche o da strutture private accreditate al Servizio sanitario nazionale.

Al riguardo può essere utile rilevare, comunque, che finalità analoghe a quelle perseguite dalla norma potrebbero essere conseguite estendendo l'obbligo di pagamento tracciato ad altri fenomeni economici che non danno luogo direttamente a detrazioni fiscali, quali il pagamento dei canoni di locazione immobiliare o la corresponsione degli emolumenti ai collaboratori familiari, settori questi ove notoriamente si registra una diffusa evasione fiscale, in particolare attraverso la "sotto indicazione" dei canoni e dei compensi effettivi.

L'articolata serie di misure finalizzate a favorire l'emersione delle basi imponibili presenti nella manovra di bilancio 2020 può essere guardata con favore, senza tuttavia sottacere l'esigenza che all'accresciuto utilizzo dei mezzi di pagamento diversi dal contante si accompagni la capacità tecnica dell'amministrazione fiscale di utilizzare ampiamente i dati non solo e non tanto in chiave repressiva ma soprattutto in sede preventiva, quale strumento persuasivo e di ausilio all'adempimento spontaneo. Si tratta di un mutamento di strategia, infatti, che potrebbe indurre una maggiore *tax compliance* in coloro che svolgono attività indipendenti e, segnatamente, in quella parte di essi che rivolge le proprie prestazioni al consumatore finale.

11. In conclusione può dirsi che l'insieme delle misure inserite nella Manovra per il 2020 rafforza significativamente il dispositivo normativo volto al contrasto dell'evasione. Da un lato con le disposizioni finalizzate a impedire specifici comportamenti quali le indebite compensazioni di imposta, l'omesso versamento delle ritenute e dei contributi negli appalti di lavori e di servizi, l'estensione del *reverse charge* nelle prestazioni di servizi con prevalente utilizzo di manodopera, le articolate misure per la prevenzione delle frodi nei prodotti energetici; dall'altro con le incisive modifiche alla disciplina dei reati tributari e la più estesa possibilità di utilizzare i dati dell'anagrafe dei rapporti finanziari - non solo per i controlli post dichiarazione, ma anche per favorire l'adempimento. Essi, unitariamente considerati, costituiscono elementi importanti di una strategia coordinata e si saldano alle misure, già adottate a partire dal 2019, in materia di fatturazione elettronica e di trasmissione telematica dei corrispettivi.

A ciò si aggiunga, non ultimo in termini di importanza, il mutato approccio sull'uso dei mezzi di pagamento diversi dal contante che ha comportato l'abbassamento, sia pure solo progressivo, della soglia di suo utilizzo, l'obbligo di pagamento tracciato per poter fruire della detraibilità degli oneri ai fini dell'IRPEF, gli incentivi economici all'uso di carte di credito e di debito. Si tratta di iniziative dalle quali è ragionevole attendersi una progressiva emersione di base imponibile con conseguenti benefici effetti sulla *tax compliance* dei contribuenti italiani.

Un ulteriore impulso all'azione di contrasto potrebbe derivare, infine, da interventi ulteriori in materia di fatturazione elettronica, trasmissione telematica dei corrispettivi

Un potenziamento dell'efficacia delle misure assunte con la fatturazione elettronica potrebbe venire dal superamento della facoltatività della fatturazione elettronica per i contribuenti che si avvalgono del c.d. regime forfetario (più di 1,8 milioni di soggetti). Ciò in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici e tenuto conto che le ragioni che hanno indotto a rendere solo facoltativo l'adempimento (art. 1, comma 692, della legge n. 160/2019) possono ritenersi ormai superate, dato il livello di semplificazione operativa raggiunto dalle attuali tecnologie disponibili sul mercato. Il passaggio generalizzato alla fatturazione elettronica per tutti gli operatori consentirebbe, peraltro, di gestire in via completamente informatizzata i processi di registrazione, liquidazione e dichiarazione IVA e permetterebbe all'amministrazione fiscale di erogare i servizi di precompilazione delle dichiarazioni con il massimo dei benefici proprio nei confronti degli operatori in regime forfetario.

È importante poi che la trasmissione telematica dei corrispettivi, vada al più presto a regime per tutti i contribuenti che operano verso il consumatore finale, unitamente al tempestivo avvio della già prevista lotteria dei corrispettivi.

Nel solco delle misure finalizzate alla diffusione dei pagamenti elettronici, andrebbe pure valutata l'estensione dell'obbligo di pagamento tracciato ad altri fenomeni economici che non danno luogo direttamente a detrazioni fiscali.

Rilievo ancora maggiore potrebbe avere la previsione, per le operazioni superiori ad una determinata soglia (p.e. 500 euro), dell'obbligo di pagamento tracciato negli scambi tra soggetti IVA (c.d. operazioni *B2B*) analogamente a quanto da tempo avviene per le spese di manutenzione edilizia e per gli interventi di risparmio energetico. Ciò consentirebbe di contenere il fenomeno delle imposte dichiarate e non versate, la cui rilevanza e gravità sono ben note, raccordando sul piano temporale una parte significativa del versamento dell'imposta al momento di effettiva percezione delle componenti positive del reddito, in analogia a quanto avviene per i redditi da lavoro dipendente.

Quanto all'insostituibile azione demandata all'amministrazione fiscale, sia in termini di capacità di controllo successivo delle posizioni fiscali sia, soprattutto, in termini di assistenza all'adempimento, va sottolineata l'esigenza di un suo potenziamento dimensionale e qualitativo. Nel solco delle iniziative già avviate da alcuni anni con le dichiarazioni precompilate e le comunicazioni per favorire la *compliance* e la correzione tempestiva degli errori e delle incongruenze, è utile sviluppare una capacità di informazione e di dialogo preventivo con i contribuenti, mettendo a loro disposizione prima dell'adempimento tutti gli elementi conoscitivi di cui l'amministrazione medesima dispone attraverso le banche dati e, in primo luogo, i dati finanziari, economici e strutturali concernenti l'attività svolta.

Si tratta, in sostanza, di realizzare compiutamente una strategia articolata nella quale utilizzare, insieme ai più tradizionali strumenti di controllo *ex post*, un moderno

approccio collaborativo dell'amministrazione basato sull'uso tempestivo delle banche dati e sulla capacità di dialogo con il contribuente mediante l'utilizzo di tutte le tecnologie disponibili, a partire da quella telematica.