

# ***RITENUTE ALLA FONTE PER TUTTI***

***UNA SOLUZIONE PER L'EVASIONE DELLE IMPOSTE SUI REDDITI***

## Prefazione

*L'evasione fiscale è uno dei problemi principali dell'economia italiana. Essa si pone al crocevia di altri gravi e diffusi comportamenti illegali: sia le attività economiche criminali che la corruzione o il riciclaggio implicano la violazione della normativa tributaria. L'evasione in Italia è un fenomeno di massa che coinvolge milioni di persone e risulta molto più elevata (da due a tre volte) rispetto a quella riscontrabile in altri Paesi a noi confrontabili.*

*Data la sua diffusione, nel nostro Paese l'evasione rappresenta un problema politico e non solo tecnico. La paura di subire conseguenze elettorali negative ha frenato spesso la decisione d'intervenire con determinazione sul fenomeno. Inoltre le posizioni politiche sono divergenti tra chi vorrebbe contrastare l'evasione e chi ritiene invece di doverla tollerare se non addirittura giustificare per raccogliere consenso. E non di rado anche la sinistra politica è stata reticente o accondiscendente nei fatti con questi comportamenti al di là delle enunciazioni di principio, anche se il corretto pagamento delle tasse non solo risponde all'esigenza di affermare un principio di legalità, ma anche alla necessità di disporre di risorse adeguate per finanziare la spesa pubblica e in particolare quella destinata al welfare.*

*Che il fenomeno possa essere contrastato e contenuto con normali strumenti legislativi e di buon governo è stato dimostrato dall'esperienza dei Governi di centro-sinistra del 1996-2000 e del 2006-2008. Questa esperienza è stata abbandonata e spesso contraddetta dai Governi successivi, ma le possibilità di intervento in questa direzione sono molteplici e di non difficile attuazione.*

*Negli ultimi anni NENS ha prodotto alcuni importanti documenti e rapporti che esplicitano gli interventi legislativi e di riforma amministrativa in grado di ridurre (e di molto) l'evasione fiscale nel nostro Paese. In particolare ricordiamo il rapporto del 2014 sull'evasione dell'IVA e quello successivo sulla trasmissione telematica dei dati delle fatture. Questi rapporti furono trasmessi al Governo Renzi che ha poi adottato alcune tra le misure meno incisive contenute nel rapporto sull'evasione IVA: l'introduzione dello "split payment" e l'estensione del "reverse charge", ottenendo risultati di gettito rilevanti e anche superiori a quelli previsti dal NENS – senza peraltro mai riconoscere e ricordare l'origine delle proposte – ma trascurando altre proposte più organiche e incisive. In particolare, sulla proposta di rendere obbligatoria e generalizzata la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati contenuti nelle fatture IVA emesse dai contribuenti contestualmente al loro invio ai clienti, vi è stata esitazione e un'oscillazione di posizioni, fino alla decisione assunta oggi con la legge di bilancio per il 2018 di imporre l'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica a partire dal 2019. Questa soluzione sarebbe ovviamente la più adeguata a risolvere il problema, ma essa si presenta di difficile attuazione pratica in quanto richiede l'adozione generalizzata di standard uniformi per tutti gli operatori, oltre a meccanismi formali per l'identificazione certa del contribuente. Essa quindi incontrerà resistenze da parte dei soggetti IVA e dei loro consulenti ed è facile prevedere che la sua attuazione sarà rinviata e/o la norma svuotata di contenuto. La soluzione proposta dal NENS aveva (ed ha) il pregio di essere di facile applicazione (sarebbe sufficiente una semplice applicazione informatica di "web service") e di poter essere imposta subito, senza costi né oneri per i contribuenti, e senza esenzioni o esclusioni. Nel corso del*

*tempo i sistemi di fatturazione elettronica formali tenderanno a diffondersi spontaneamente, ma ci vorrà un tempo non indifferente perché tutti possano e vogliano adottarli. In sostanza la norma proposta dal Governo rischia di essere un alibi e uno “specchietto per le allodole”, come molte volte è accaduto in passato.<sup>1</sup>*

*In questo contesto s’inserisce il presente rapporto, che completa le precedenti analisi condotte da NENS e presenta una soluzione possibile e praticabile al problema dell’evasione fiscale delle imposte sui redditi. La proposta consiste nell’introdurre un meccanismo generalizzato di ritenute alla fonte per i redditi di lavoro autonomo e d’impresa. La ritenuta dovrebbe essere operata dall’acquirente (soggetto terzo rispetto al venditore che ottiene il pagamento) in occasione di ogni acquisto effettuato e potrebbe essere compensata con le ritenute da lui subite sulle vendite effettuate e con qualsiasi altro versamento d’imposte e contributi dovuti, evitando così ogni problema di liquidità. Non si tratterebbe peraltro di un adempimento “aggiuntivo”, in quanto troverebbe facilmente posto all’interno del meccanismo di funzionamento dell’IVA, che prevede il pagamento frazionato dell’imposta lungo l’intera filiera produttiva. Di contro, i lavoratori autonomi e le imprese sarebbero così equiparati ai lavoratori dipendenti, che da sempre subiscono le ritenute operate dai loro datori di lavoro.*

---

<sup>1</sup> E’ sufficiente ricordare l’introduzione del POS obbligatorio senza sanzioni o la trasmissione dei dati sui movimenti bancari, che non ha dato luogo ad alcun impiego sistematico del nuovo “data base” da parte dell’Agenzia delle entrate.

## Sommario

1.	Evasione: dimensione sociale del fenomeno .....	4
2.	I controlli e la “compliance” .....	7
3.	La strategia NENS: contrastare l’evasione a livello normativo.....	8
4.	Ritenute d’acconto sugli acquisti della Pubblica Amministrazione.....	10
2.1	L’eredità dello “split payment”.....	10
2.2	Estensione dell’obbligo di ritenuta d’acconto per le PA .....	15
2.2.1	Il rischio di credito strutturale .....	16
2.2.2	La riduzione di liquidità .....	18
2.3	Ritenute ad aliquote variabili .....	22
2.4	Ritenute d’acconto con compensazione orizzontale .....	26
2.5	Gli scenari possibili per i fornitori della PA.....	30
5.	Ritenute alla fonte generalizzate.....	34
5.1	I contribuenti IVA come sostituti d’imposta.....	34
5.2	Il modello NENS per le ritenute alla fonte.....	37
5.3	Effetti finanziari per i contribuenti: la compensazione dei crediti .....	46
5.4	Effetti finanziari per lo Stato: l’incremento del gettito fiscale .....	50
5.5	Gli scenari possibili per i contribuenti IVA.....	62
6.	Precedenti proposte non ancora attuate .....	70
7.	Conclusioni .....	72

## 1. Evasione: dimensione sociale del fenomeno

---

La relazione recentemente pubblicata dalla Commissione governativa sull'evasione fiscale e contributiva costituita presso il MEF<sup>2</sup> mostra come nel 2015 l'evasione in Italia superi i 100 miliardi di euro. Più specificamente, i dati diffusi evidenziano la seguente partizione dell'evasione:

IRPEF da lavoro autonomo e impresa	31.611
IRPEF per lavoro dipendente irregolare (dato 2014)	5.149
IRES	10.299
IVA	34.711
IRAP	6.181
IMU	5.195
Canone RAI	1.008
Contributi a carico del lavoratore dipendente	2.485
Contributi a carico del datore di lavoro	8.224
Evasione complessiva (tra entrate tributarie e contributive)	104.863

(\*) dati espressi in milioni di euro

In particolare, i dati relativi a IRPEF, IRES, IRAP e IVA mostrano come l'evasione strettamente tributaria sia di quasi 90 miliardi di euro, il che, seppure in calo rispetto al 2014, è la conferma di una situazione a dir poco allarmante. Colpisce tra l'altro l'altissima evasione riscontrata per l'IMU, che può essere addebitata solo alla carenza di controlli da parte dei comuni e alla persistente inaffidabilità dei dati del Catasto, trattandosi nel caso specifico di un'imposta verificabile quasi esclusivamente attraverso un riscontro con le proprietà immobiliari registrate.

Un tale livello di evasione non solo riduce le entrate dello Stato, e di conseguenza la quantità e la qualità dei servizi pubblici erogati, ma genera gravi effetti distorsivi sull'economia tutta e sull'equità sociale. Chi evade si pone infatti nelle condizioni di offrire beni e servizi a prezzi più bassi di quelli praticati da chi opera nella legalità, impedendo di fatto la realizzazione di un mercato pienamente concorrenziale. Per di più, l'esperienza insegna che il mancato gettito determinato da chi evade si traduce quasi inevitabilmente in un aumento della pressione fiscale (la c.d. "pressione fiscale legale"), con l'inasprimento delle aliquote imposte ad aziende e cittadini onesti, alterando di conseguenza l'equità del sistema tributario.

---

<sup>2</sup> Si tratta della Commissione prevista dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 28 aprile 2016 per la pubblicazione periodica della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" in Italia.

La relazione citata evidenzia anche come il fenomeno dell'evasione fiscale sia cresciuto negli anni. In questo senso si potrebbe dire che l'evasione è sempre più assimilabile al doping nello sport: maggiore è la sua diffusione, più ci si sente perlomeno "giustificati" a utilizzarla, se non addirittura "costretti" per sopravvivere alla distorsione del regime concorrenziale. Peraltro il confronto con gli altri paesi sviluppati mostra come la situazione italiana, al di là di differenze imputabili a scelte di tipo politico riguardanti la quota di spesa pubblica destinata al welfare, si caratterizzi, rispetto alla media, sia per l'elevata pressione fiscale legale sia per una maggiore incidenza dell'evasione.

C'è un altro dato diffuso dalla Commissione sull'evasione fiscale e contributiva che va attentamente analizzato, ed è quello che riguarda la c.d. propensione all'evasione fiscale, rappresentata dall'incidenza dell'imposta evasa rispetto al gettito teorico. Al riguardo, la seguente tabella riporta i dati riferiti agli anni che vanno dal 2010 al 2015:

Incidenza dell'evasione sul gettito tributario						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>IRPEF da lavoro dipendente irregolare</b>	n.d.	3,0%	2,9%	3,0%	3,8%	n.d.
<b>IRPEF da lavoro autonomo e impresa</b>	61,4%	63,4%	65,1%	67,0%	67,6%	67,2%
<b>IRES</b>	24,1%	26,7%	28,8%	31,5%	29,3%	27,7%
<b>IVA</b>	26,3%	27,7%	27,6%	27,2%	27,6%	26,4%
<b>IRAP</b>	21,0%	22,1%	21,9%	22,7%	22,9%	22,1%

Nel periodo analizzato, la "propensione all'evasione" risulta sostanzialmente stabile solo per l'IVA, mentre è in crescita per tutte le altre tipologie d'imposta, segno che le misure adottate nel periodo non hanno sortito particolari effetti positivi. L'evasione maggiore avviene nel campo delle imposte sui redditi e **il primato spetta all'IRPEF sui redditi di lavoro autonomo e d'impresa** dove si registra un aumento di quasi 6 punti percentuali delle entrate sottratte, che ormai corrispondono a più dei due terzi dell'imposta dovuta. Non a caso, quindi, nel 2016 l'Eurispes si è chiesto, nel suo rapporto annuale, se addirittura in Italia non fossimo oramai tutti evasori; e in effetti le rilevazioni effettuate dall'ente mostrano che, nell'esperienza comune, sommerso ed evasione fiscale sono considerati veri e propri fenomeni di massa, con intere categorie di lavoratori che si ritiene lavorino più spesso senza attenersi agli obblighi civilistici e fiscali (fatture o ricevute), che nel pieno rispetto della legge. In particolare risulterebbero operare prevalentemente in nero: le baby-sitter (80%), gli insegnanti di ripetizioni (79%), i collaboratori domestici (73%), le badanti (67%), i giardinieri (63%), i muratori (60%), gli idraulici (60%), gli elettricisti (57%), i falegnami (56%) e, infine, i medici specialisti (50%).

E' evidente quindi che il fenomeno dell'evasione ha assunto dimensioni tali da imporre scelte di campo nette e decise da parte di tutte le istituzioni interessate, "in primis" il governo. Serve cioè lavorare per l'individuazione e l'attuazione di politiche fiscali più rigorose, che consentano di abbattere l'evasione in modo significativo.

Eliminare l'evasione fiscale significherebbe poter disporre in futuro di maggiori risorse per i servizi sociali e avere l'opportunità di ridurre finalmente la pressione fiscale. Ma soprattutto favorirebbe la crescita economica dell'intero Paese, tutelando le imprese sane, ripristinando una corretta concorrenza, aumentando la competitività e incentivando gli investimenti.

## 2. I controlli e la “compliance”

---

Nel 2015 l’Agenzia delle entrate ha effettuato, complessivamente, 301.996 controlli sostanziali riguardanti le imposte sui redditi, l’IVA e l’IRAP; il resto dei controlli ha riguardato attività dovute, ma di scarso rendimento economico in termini di gettito, quali il controllo degli atti soggetti a registrazione, il controllo dei crediti d’imposta, i controlli formali delle dichiarazioni dei redditi e gli accertamenti parziali automatici. Il fatto poi che, in genere, i controlli riguardino più imposte e più annualità riduce la quota di contribuenti toccati nel corso degli anni, cosicché la percentuale dei lavoratori autonomi e delle imprese operanti in Italia sottoposta annualmente a controllo risulta veramente bassa, non arrivando con tutta probabilità neppure al 3%. E’ chiaro quindi che le risorse disponibili nell’ambito dell’Amministrazione finanziaria non sono assolutamente sufficienti a consentire un controllo delle imprese e dei lavoratori autonomi abbastanza capillare da riuscire realmente a scoraggiare gli evasori.

Considerando anche la modesta entità delle sanzioni previste, sempre più “alleggerite” negli ultimi anni nel tentativo di limitare o conciliare le controversie e incrementare le entrate, la deterrenza e la credibilità degli strumenti repressivi sono ai livelli minimi, sia, come si diceva, per la bassa probabilità di incorrere nei controlli sia per i rischi relativamente modesti che la scelta di evadere comporta in termini economici.

Tutto questo, unito alle dimensioni crescenti del fenomeno, rende sostanzialmente inefficaci le attività di contrasto all’evasione che tradizionalmente vengono effettuate mediante verifiche e accertamenti fiscali. Neppure la ricerca della “compliance” attraverso strumenti quali il ravvedimento o l’adesione ha portato a risultati determinanti, pur avendo consentito di incrementare in una certa misura le imposte recuperate. Questo perché il “fisco amico”, in un contesto caratterizzato da un’evasione dilagante e sostanzialmente impunita, viene più che altro percepito come un “fisco debole”.

### 3. La strategia NENS: contrastare l'evasione a livello normativo

---

Preso atto che, nel contesto attuale, né la deterrenza dei controlli né gli inviti alla compliance possono essere considerati armi risolutive, occorre individuare altre strade.

L'utilizzo sempre più avanzato della tecnologia è certamente una possibilità, e in questo senso andrà immediatamente attuato l'obbligo di comunicazione in via telematica dei dati relativi alle fatture, senza ulteriori rinvii o eccezioni, rafforzandolo anzi con sanzioni più adeguate di quelle attualmente previste, altrimenti il rischio di un nuovo "flop" è elevato<sup>3</sup>.

L'altra strada percorribile è quella normativa, con il fine di contrastare "a priori" l'evasione, impedendo che possa essere attuata o rendendola almeno più difficile e pericolosa.

Tra il rischio infatti che l'evasione comporta e i benefici che ne derivano esiste un punto di equilibrio implicitamente percepito dai contribuenti (o da chi li assiste fiscalmente) che ne determina poi il comportamento fiscale. Spostare questo punto di equilibrio significa aumentare o diminuire il livello di evasione, secondo una relazione di proporzionalità che è diretta rispetto al suo potenziale beneficio e alla facilità di attuazione e inversa rispetto al rischio di essere scoperti.

Siamo convinti quindi che l'adozione di provvedimenti che la rendano più complicata e rischiosa, o anche solo meno remunerativa, possa rappresentare lo strumento più efficace nella lotta all'evasione. Anche perché sarebbe del tutto complementare e non in contrapposizione con altre iniziative volte invece al controllo delle dichiarazioni, "in primis" quella relativa all'obbligo di trasmissione dei dati delle fatture in fase di attuazione. Tuttavia, per sgombrare il campo da possibili equivoci, diciamo anche che la lotta all'evasione non può esaurirsi in un pacchetto di provvedimenti "una tantum", ma va vista come un battaglia lunga e complessa. È possibile infatti che, a fronte di eventuali provvedimenti adottati, chi intende evadere individui contromisure più o meno efficaci per continuare a farlo, anche se con modalità diverse. A queste reazioni sarà necessario contrapporre con pazienza e determinazione ulteriori interventi, in una sorta di guerra di posizione per riguadagnare il terreno perduto. Solo così i risultati potranno essere consolidati, diversamente da quanto è accaduto in passato quando l'avvicinarsi dei governi è stata anche causa dell'alternanza tra provvedimenti rigorosi e improvvisi cedimenti nei confronti dell'evasione fiscale.

E' questa la direzione in cui suggeriva di muoversi NENS già con il rapporto "Una proposta di riforma del regime IVA", pubblicato nel 2014, nel quale si mostrava come fosse possibile contrastare efficacemente l'evasione IVA esclusivamente attraverso una revisione della normativa vigente basata su provvedimenti "mirati", in grado di colpire specifici comportamenti illeciti. Parte delle proposte avanzate da NENS in quel rapporto è stata recepita dall'Amministrazione finanziaria (vedi l'introduzione dello "split payment" e l'estensione, ancorché limitata, del "reverse charge"),

---

<sup>3</sup> Il riferimento è al precedente provvedimento sulla fatturazione elettronica opzionale, cui ha fatto seguito una ridottissima percentuale di adesioni da parte dei contribuenti IVA.

altre sono in via di attuazione (vedi appunto la trasmissione telematica dei dati delle fatture, per quanto con modalità meno efficaci di quelle suggerite da NENS), molte altre invece sono state fino a oggi trascurate (ad esempio, l'applicazione dell'aliquota ordinaria per tutte le transazioni intermedie, il regime "base da base" per i commercianti, i registratori di cassa telematici, la carta elettronica di servizio, ecc.).

Come s'è visto, però, i risultati pubblicati dalla Commissione sull'evasione fiscale e contributiva mostrano che il grosso dell'evasione si annida nel campo delle imposte sui redditi. Pertanto, sebbene la natura di molti degli interventi suggeriti da NENS per il settore dell'IVA già fosse tale da comportare ricadute, anche assai significative, sull'evasione delle imposte sui redditi e dell'IRAP, in questo nuovo rapporto si cercherà di mostrare come la strada della revisione normativa possa rivelarsi decisiva anche per combattere in modo diretto l'evasione negli altri settori impositivi.

Lo spunto viene peraltro da un dato che, tra quelli pubblicati dalla Commissione, si discosta sensibilmente dagli altri: quello relativo all'evasione delle imposte sui redditi di lavoro dipendente. In questo settore, infatti, nonostante persista il ricorso al lavoro irregolare, l'imposta che sfugge risulta molto più bassa di quella evasa in altri settori, tanto da non rappresentare neppure il 4% di quella riscossa. La spiegazione, ovviamente, è che nei rapporti di lavoro dipendente "regolari" la riscossione delle imposte sui redditi percepiti dai lavoratori è demandata al datore di lavoro attraverso lo strumento della ritenuta alla fonte. Questo meccanismo sottrae di fatto al lavoratore dipendente la possibilità di "decidere" di non pagare le imposte dovute e, nel contempo, realizza un conflitto d'interessi tra i dipendenti e il proprio datore di lavoro che impedisce sostanzialmente a quest'ultimo di non versare allo Stato le ritenute operate.

Questa considerazione, per quanto scontata, ci ha portato a ritenere che la soluzione al problema dell'evasione delle imposte sui redditi possa essere quella di individuare un modo per esportare questo meccanismo anche ai redditi di lavoro autonomo e d'impresa in modo più sistematico e diffuso di quanto attualmente venga già fatto.

## 4. Ritenute d'acconto sugli acquisti della Pubblica Amministrazione

---

### 2.1 L'eredità dello "split payment"

Con la legge di stabilità 2015 è stato modificato l'articolo 17-ter del Decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972, introducendo nel sistema IVA lo "split payment".

Si tratta di un meccanismo di scissione dei pagamenti della Pubblica Amministrazione in base al quale, per gli acquisti di beni e servizi, gli enti pubblici sono tenuti a effettuare il pagamento dell'IVA riportata in fattura direttamente all'erario, anziché ai fornitori, scindendo in sostanza il pagamento del corrispettivo richiesto da quello dell'imposta dovuta allo Stato.

L'obiettivo di questa norma è di evitare, almeno per le cessioni effettuate nei confronti delle Amministrazioni pubbliche, che chi evade possa riscuotere l'IVA dovuta dai clienti senza versarla poi allo Stato.

L'Agenzia delle entrate ha calcolato che le maggiori entrate del 2015 riconducibili alla norma in questione sono state di 2.171 mln di euro (cfr. "Relazione tecnica" di accompagnamento al D.L. n. 50/2017). Si tratta di un eccellente risultato, anche superiore a quelle che potevano essere le aspettative, ma ciò che colpisce è che, almeno fino ad oggi, non ne siano state analizzate sino in fondo le implicazioni.

Vediamo quindi quali ulteriori possibilità si celano sotto questo risultato.

L'IVA complessivamente versata nel 2015 dalle Amministrazioni pubbliche a titolo di "split payment", sempre secondo l'Agenzia delle entrate, ammonta a circa 9,9 mld di euro. Assunto che tutta l'imposta dovuta sia stata effettivamente versata all'erario, questo significa che le maggiori entrate conseguite rappresentano il 21,93% (=2.171/9.900) dell'IVA dovuta dai fornitori. Tale percentuale dà di fatto una misura empirica dell'evasione attuata dai fornitori della PA.

Già nel rapporto sull'evasione IVA del 2014 NENS aveva dato una misura separata dell'evasione attuata a livello intermedio rispetto a quella realizzata da chi interagisce con i privati cittadini (sostanzialmente gli artigiani e i commercianti al minuto). In particolare, il modello proposto da NENS mostrava, per il 2011, un'evasione IVA del 63,4% per questi ultimi, a fronte di un'evasione pari all'11,6% riscontrata per chi cede i propri beni e servizi ad altri soggetti IVA. La notevole differenza nella propensione all'evasione da parte delle due tipologie di contribuenti, misurata per la prima volta dal Modello NENS sull'evasione IVA<sup>4</sup>, era perfettamente coerente col minor "rischio" rappresentato dall'omessa contabilizzazione di operazioni effettuate nei confronti di soggetti, quali i semplici cittadini, non tenuti a tenerne traccia, rispetto a quelle fatte nei confronti dei soggetti che invece sono obbligati a conservare le fatture e a registrarle in contabilità (con

---

<sup>4</sup> Ci si riferisce al modello presentato nel rapporto NENS "Misure di contrasto all'evasione fiscale – Una proposta di riforma del regime IVA" del 2014.

conseguente possibilità di riscontro in sede di controllo fiscale da parte dell'amministrazione finanziaria).

Se però si rapporta l'evasione riscontrata dal modello NENS, anziché con l'imposta di competenza, frutto della compensazione dell'IVA a debito con quella a credito, direttamente con l'IVA a debito, ovvero con quella riscossa con le cessioni, tali percentuali diventano, rispettivamente, il 22,2% e il 2,8%. La rilevazione effettuata dall'Agenzia delle entrate aggiunge quindi un ulteriore tassello, mostrando come la propensione all'evasione da parte di chi opera nei confronti della PA sia sostanzialmente la stessa di chi opera nei confronti dei privati ed è quindi di gran lunga superiore a quella di chi opera nei confronti di altri soggetti IVA (21,9% contro 2,8%).

Anche questo dato, in effetti, si riallaccia perfettamente al concetto di "rischio" prima esposto, perché se da una parte è vero che gli enti pubblici, a differenza dei privati cittadini, sono obbligati a tenere una loro contabilità, e quindi a conservare le fatture emesse dai fornitori, è pur vero che non sono contribuenti IVA, e quindi non sono soggetti a verifiche e controlli fiscali, per cui i rischi di un riscontro indiretto, innescato da un controllo presso l'ente pubblico, è pressoché inesistente.

Purtroppo lo "*split payment*" non interviene in modo strutturale sull'evasione, ma è solamente un espediente "tecnico" volto a impedire che l'IVA dovuta dalle Amministrazioni pubbliche possa materialmente restare nella disponibilità dei fornitori che evadono. Ciononostante, la mancata contabilizzazione di una parte dei ricavi consente comunque un "risparmio" delle imposte sui redditi dovute e tale convenienza non è in alcun modo intaccata dal meccanismo dello "*split payment*". Conseguentemente quest'ultimo, se pure rende l'evasione meno remunerativa sottraendole la quota corrispondente all'IVA, lascia potenzialmente inalterati tutti i vantaggi che ne derivano in termini di minori imposte sui redditi e di minore IRAP.

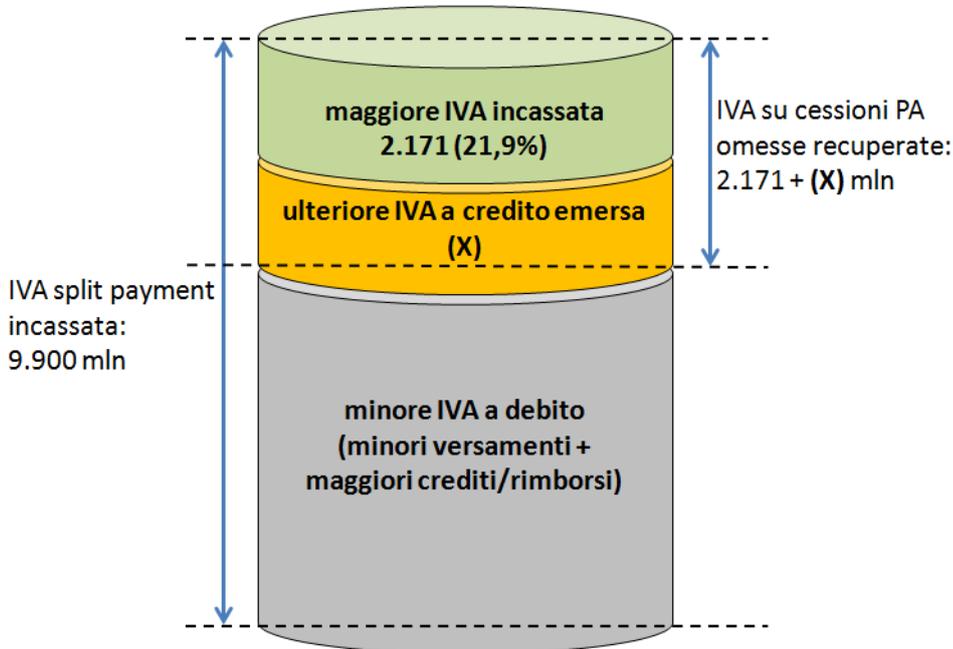
In altre parole, lo "*split payment*", non interferendo con i meccanismi attraverso i quali l'evasione si attua, non la elimina. Questa considerazione avrebbe dovuto suggerire l'avvio di adeguati programmi di controllo, se non altro per le proporzioni del fenomeno e perché a essere coinvolta è una platea circoscritta e ben conosciuta di contribuenti. L'assenza di iniziative in questo senso, invece, non può che incidere negativamente sulla credibilità di un Fisco che si mostra capace di imporre adempimenti, ma non di esercitare le proprie funzioni di controllo in modo coerente.

Ma a quanto ammonta effettivamente l'evasione delle altre imposte che si può attribuire ai fornitori della Pubblica amministrazione?

A tale proposito occorre preliminarmente chiarire che il 21,9% di evasione misurato dall'Agenzia delle entrate già "sconta" gli eventuali correttivi apportati in sede di dichiarazione da chi ha inteso recuperare con modalità diverse l'IVA precedentemente sottratta e persa a causa dello "*split payment*". Ciò discende direttamente dalla modalità con la quale sono state misurate le maggiori entrate derivanti dal provvedimento, identificate con la differenza tra l'IVA trattenuta dalle PA e la minore IVA versata dai fornitori.

Di norma, infatti, l'omissione del fatturato è accompagnata da una riduzione degli acquisti portati in detrazione al fine di mantenere il "*mark-up*" evidenziato su valori "credibili". Se però gli acquisti

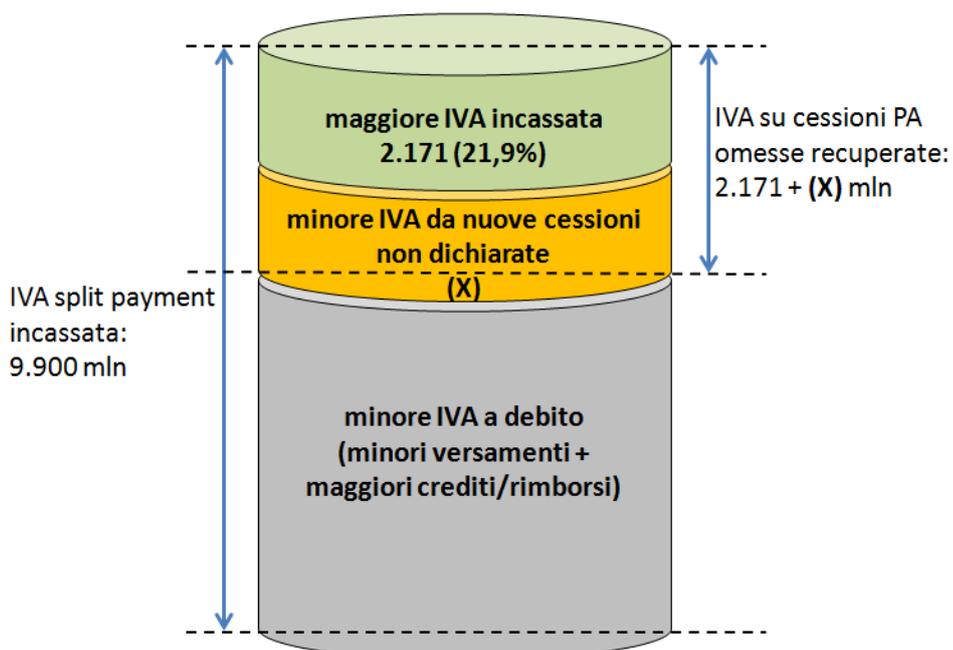
precedentemente non dichiarati, o parte di essi, fossero stati ora dichiarati per compensare con maggiori crediti l'IVA sottratta dallo "split payment", questo implicherebbe che le cessioni verso la PA non dichiarate siano in realtà proporzionalmente ancora maggiori del 21,9% a causa della parte di omissione "mascherata" dall'aumento della maggior IVA a credito emersa. Lo schema che segue può aiutare a illustrare meglio questo concetto:



**Fig. 1**

L'emersione di acquisti precedentemente non dichiarati "maschera" una parte dell'IVA sulle cessioni alla PA recuperata

In alternativa, ma in modo analogo, l'IVA sottratta all'evasione dallo "split payment" potrebbe essere stata in parte compensata attraverso l'omissione di altre cessioni prima dichiarate ("X"). Anche in questo caso l'evasione misurata sarebbe inferiore a quella effettiva, in quanto già parzialmente compensata dalle nuove cessioni evase.



**Fig. 2**

Una parte dell'IVA sulle cessioni alla PA recuperata è "mascherata" da nuove cessioni non dichiarate

Utilizzare pertanto il 21,9% come misura dell'evasione IVA equivale a considerare che gli acquisti e le altre cessioni dichiarati siano rimasti gli stessi. In altri termini dobbiamo comportarci come se l'evasione dei fornitori PA, nei termini in cui è stata misurata dopo l'introduzione dello "split payment", derivasse semplicemente dall'omissione del 21,9% delle cessioni imponibili fatte nei confronti della Pubblica amministrazione.

Cosa possiamo desumere allora da questo dato?

Se l'ipotesi è che la minore base imponibile sottostante all'evasione IVA riscontrata per i fornitori della PA derivi direttamente dall'omissione del 21,9% del fatturato, allora l'imposta recuperata con lo "split payment" corrisponde esattamente a quella applicata dai fornitori sugli acquisti degli enti pubblici non dichiarati. L'ulteriore potenziale recupero di altre imposte dipenderà quindi dal rapporto esistente tra le rispettive aliquote e quella dell'IVA mediamente applicata alle cessioni verso la Pubblica amministrazione, per cui il primo passo per stimarlo dovrà essere quello di determinare tale aliquota.

Dai dati di contabilità nazionale si ricava che i "consumi intermedi" della PA risultano essere pari, nel 2015, a 89.248 mln di euro.<sup>5</sup> A questi vanno aggiunti gli "investimenti" che, nel 2015, sono stimati in circa 24.800 mln.<sup>6</sup> In entrambi i casi, si tratta però di importi riportati al lordo dell'IVA, per cui occorre detrarre l'IVA applicata. Per far questo è necessario tener conto anche delle differenti aliquote applicate.

Per quanto concerne la componente "acquisti intermedi", per analogia, si può fare riferimento agli acquisti effettuati dai soggetti che operano nel settore dell'Amministrazione pubblica, della difesa e dell'assicurazione sociale obbligatoria. Dai dati pubblicati al riguardo dal Dipartimento delle finanze,<sup>7</sup> tali acquisti, al netto dell'imposta, si possono allora ritenere così ripartiti:

Acquisti intermedi PA – Ripartizione per aliquota	ripartizione importi netti	aliquota
acquisti esenti da IVA	32,3%	0%
acquisti soggetti all'aliquota agevolata	8,9%	4%
acquisti con aliquota ridotta	24,2%	10%
acquisti ad aliquota ordinaria	34,6%	22%

L'IVA applicata sarebbe quindi mediamente pari al 10,39%<sup>8</sup> e i consumi intermedi al netto dell'IVA sarebbero pari a 80.849 mln di euro con questa ripartizione:

<sup>5</sup> Cfr. "Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche" - ISTAT 2016.

<sup>6</sup> Cfr. "Opere pubbliche: criticità e prospettive nello scenario europeo" - Ufficio studi del Consiglio nazionale degli ingegneri - 12 giugno 2015).

<sup>7</sup> L'ultimo dato pubblicato dal MEF è riferito al 2007.

<sup>8</sup> Infatti:  $8,9\% \cdot 4\% + 24,2\% \cdot 10\% + 34,6\% \cdot 22\% = 10,388\%$ .

Acquisti intermedi PA – Ripartizione per aliquota	aliquota	importo netto	importo lordo
acquisti esenti da IVA	0%	26.113	26.113
acquisti soggetti all'aliquota agevolata	4%	7.196	7.484
acquisti con aliquota ridotta	10%	19.566	21.523
acquisti ad aliquota ordinaria	22%	27.974	34.128
<b>totale</b>	<b>10,39%</b>	<b>80.849</b>	<b>89.248</b>

Importi in milioni di euro

Per quel che riguarda invece gli “investimenti in opere pubbliche”, essi possono essere considerati tutti imponibili ai fini IVA, con l'unica eccezione degli acquisti di terreni di proprietà privata, che sono però di entità trascurabile. Per il resto, la maggior parte ricade nell'ambito di applicazione dell'aliquota ordinaria, in quanto gli unici assoggettati all'aliquota ridotta del 10% sono quelli che riguardano l'edilizia pubblica, sociale e scolastica, le bonifiche e gli impianti igienico-sanitari.

Sulla base dei dati storici sugli investimenti pubblici rilevati dall'ISTAT, purtroppo molto datati, si è ipotizzato che quelli assoggettati all'aliquota ridotta possano rappresentare circa il 25% degli investimenti totali lordi, per cui si arriva a stimare la seguente ripartizione:

Investimenti PA – Ripartizione per aliquota	ripartizione importi lordi	importo lordo	aliquota	importo netto
investimenti soggetti all'aliquota ridotta	25%	6.200	10%	5.636
investimenti ad aliquota ordinaria	75%	18.600	22%	15.246
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>24.800</b>	<b>18,76%</b>	<b>20.882</b>

Importi in milioni di euro

da cui si ricava che l'aliquota media pagata dalle pubbliche amministrazioni per gli investimenti effettuati è pari al 18,76%, e quindi gli investimenti al netto dell'IVA ammonterebbero a 20.882 mln di euro.

In conclusione, si ha che l'aliquota IVA media, applicata agli acquisti della Pubblica amministrazione, sarebbe pari al 12,1% a fronte di un fatturato complessivo di 101.731 mln di euro.<sup>9</sup>

A questo punto, per una stima delle altre imposte evase derivanti dalle cessioni alla PA occultate, è necessario stimare le relative aliquote. Tenuto conto delle diverse tipologie di contribuenti IVA (persone fisiche e società), sulla base dei dati delle dichiarazioni pubblicati dal Dipartimento delle finanze, le aliquote da applicare sono le seguenti:

<sup>9</sup> Infatti:  $(80.849 \cdot 10,39\% + 20.882 \cdot 18,76\%) / (80.849 + 20.882) = 12,106\%$ . Tale aliquota tiene ovviamente conto anche delle operazioni esenti da IVA (26.113 mld), ma imponibili a tutti gli effetti ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP.

Imposta	Tipologia di soggetti IVA	Numero	%	Aliquota equivalente
IRPEF	Professionisti	879.127	19,1%	33,6%
	Imprenditori	1.785.621	38,8%	26,3%
	Soc. di persone	880.097	19,1%	22,7%
Addizionali IRPEF	Professionisti	879.127	19,1%	2,4%
	Imprenditori	1.785.621	38,8%	2,4%
	Soc. di persone	880.097	19,1%	1,9%
IRES	Soc. di capitali	1.056.323	23,0%	15,6%
IRAP	Tutti	4.601.168	100%	3,5%
<b>TOTALE imposte<sup>10</sup></b>				<b>29,8%</b>

dove:

- l'aliquota equivalente delle imposte sui redditi (IRPEF e IRES) è quella marginale e tiene conto anche dei soggetti in perdita;
- l'aliquota media equivalente per l'IRAP non considera le PA e tiene conto solo dei valori della produzione netta positivi.

Nell'ipotesi quindi che la base imponibile evasa sia la medesima di quella dell'IVA, si vede che, complessivamente, le imposte sui redditi e l'IRAP sottratte dai fornitori della PA equivalgono a 2,46<sup>11</sup> volte l'IVA evasa, ovvero a circa **5,3 mld di euro**.<sup>12</sup>

Come si vede, il buon esito dello "split payment" fa emergere un possibile ulteriore recupero di imposte tuttora presumibilmente evase ancora maggiore dell'IVA già recuperata. Come si diceva, ci sarebbero tutti gli elementi per un'attività mirata di controllo nei confronti dei fornitori della PA, a scopo soprattutto di deterrenza. Nei paragrafi successivi ci proponiamo di mostrare, invece, come sarebbe possibile contrastarne l'evasione anche operando semplicemente a livello normativo.

## 2.2 Estensione dell'obbligo di ritenuta d'acconto per le PA

Una prima idea in tal senso potrebbe essere quella di estendere a tutte le forniture di beni e servizi alla PA l'obbligo di ritenuta d'acconto sulle imposte sui redditi oggi previsto dall'art. 25 del DPR 29 settembre 1973 n. 600 per i soli compensi di lavoro autonomo. Si tratterebbe in pratica di

<sup>10</sup> L'aliquota equivalente per le imposte sui redditi è data dalla media pesata delle aliquote relative alle singole voci, quindi:  $19,1\% \cdot (33,6\% + 2,4\%) + 38,8\% \cdot (26,3\% + 2,4\%) + 19,1\% \cdot (22,7\% + 1,9\%) + 23,0\% \cdot 15,6\% = 26,28\%$ , che con l'aggiunta dell'IRAP, porta a un'aliquota complessiva del 29,770%.

<sup>11</sup> Il rapporto esistente tra l'aliquota equivalente delle altre imposte (29,770%), e quella dell'IVA della PA (12,106%) è infatti pari a:  $29,770\% / 12,106\% = 2,459$ .

<sup>12</sup> Infatti:  $2.171 \cdot 2,459 = 5.338,7$  mln.

allargare ai soggetti costituiti in forma d'impresa un adempimento amministrativo che tutte le Amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici sono già tenuti a effettuare nei confronti dei lavoratori autonomi.

Una norma siffatta, non solo potrebbe sottrarre alla discrezionalità dell'autoliquidazione, e quindi all'evasione, una quota delle imposte sui redditi dovute dai fornitori delle pubbliche amministrazioni, ma risulterebbe pure di rapida e semplice attuazione. L'effettivo recupero in termini di gettito, dipenderebbe ovviamente dall'entità della ritenuta operata.

### 2.2.1 Il rischio di credito strutturale

Per valutare l'entità della ritenuta da applicare va considerato che i "costi di produzione"<sup>13</sup> sostenuti dai professionisti corrispondono di norma a una quota minima del loro fatturato. Ciò ha reso possibile il graduale aumento della ritenuta a titolo d'acconto sui corrispettivi percepiti, inizialmente stabilita nella misura del 13%, fino all'attuale 20%.<sup>14</sup> Per le imprese, invece, si pone il problema del forte divario tra base imponibile e fatturato, determinato sostanzialmente da una più rilevante incidenza dei costi di produzione. Quindi un'aliquota troppo alta applicata direttamente ai corrispettivi concordati con la PA potrebbe causare una situazione "fisiologica" di credito finale in sede di liquidazione delle imposte sui redditi.

Per fare un'analisi del problema attraverso casi concreti, si possono utilizzare i dati forniti dall'ISTAT riguardo alla struttura delle imprese:<sup>15</sup>

Dati strutturali delle imprese (anno 2014)	
Fatturato	2.944.234.533
Acquisti beni e servizi	2.275.393.039
Costi del personale	381.540.519

Importi in migliaia di euro (Fonte ISTAT)

Tenuto conto che gli acquisti per beni e servizi e i costi per il personale rappresentano, nel caso più generale, gran parte dei costi messi a bilancio dalle imprese,<sup>16</sup> i dati riportati nella precedente tabella permettono di calcolare che il margine tra fatturato e costi è mediamente pari al 9,76% del fatturato stesso. Inoltre, sulla base dei dati pubblicati dal Dipartimento delle finanze, è possibile stimare che l'aliquota media equivalente di IRPEF e IRES relativa ai soggetti IVA, comprensiva delle addizionali comunali e regionali, è pari al 23,49%.

<sup>13</sup> Per "costi di produzione" s'intendono le spese necessarie per l'acquisto dei fattori produttivi (materie prime, beni di consumo, personale dipendente, ecc.).

<sup>14</sup> La ritenuta d'acconto per i redditi di lavoro autonomo è prevista dal 1974, inizialmente con l'aliquota del 13%, passata poi al 15% dal 1982, al 18% dal 30 settembre 1982, al 19% dal 1989 e infine al 20% dal 1998.

<sup>15</sup> "Statistiche nazionali sulla struttura delle imprese (dati dal 2008)", ISTAT - anno 2014.

<sup>16</sup> Altri costi, di norma meno rilevanti, sono le spese per l'affitto dei locali, gli interessi sui mutui, ecc.

Indicando allora con:

- Ric il fatturato di una generica impresa;
- PA% la percentuale di ricavi realizzati dall'impresa con le pubbliche amministrazioni;
- Rit% la percentuale stabilita come ritenuta d'acconto;

la relazione:

$$\text{RITENUTE} \leq \text{IMPOSTE}$$

cioè:<sup>17</sup>

$$(\text{Ric} \times \text{PA}\% \times \text{Rit}\%) \leq (\text{Ric} \times 9,76\% \times 23,49\%)$$

descrive la condizione che le ritenute operate, e quindi la percentuale di ritenute fissata, dovrebbero soddisfare per non risultare superiori all'imposta sui redditi mediamente dovuta.

Conseguentemente l'equazione:

$$\text{Rit}\% = (9,76\% \times 23,49\%) / \text{PA}\% \quad (1)$$

indica il valore della percentuale di ritenuta al di sopra del quale l'impresa in esame in sede di dichiarazione annuale si troverebbe in una situazione di credito determinata da ritenute d'acconto subite complessivamente in eccesso rispetto all'imposta sui redditi effettivamente dovuta.

Allo stesso modo, l'equazione:

$$\text{PA}\% = (9,76\% \times 23,49\%) / \text{Rit}\%$$

permette di calcolare la quota di fatturato con la PA al di sotto della quale le ritenute operate risulterebbero comunque inferiori all'imposta dovuta, e quindi l'impresa, a fine anno, risulterebbe ancora a debito anziché a credito. Ad esempio, una percentuale di ritenute d'acconto del 20% non determinerebbe crediti solo per le imprese con una quota di fatturato PA inferiore al 11,5%:

$$\text{PA}\% = (9,76\% \times 23,49\%) / 20\% = 11,5\%$$

Le aziende che operano per la PA in misura maggiore non riuscirebbero invece a "compensare" le ritenute subite con le imposte dovute sulla restante parte del fatturato.

Affinché un'impresa che operi esclusivamente con la PA non si ritrovi a credito è necessario quindi che sia fissata un'aliquota molto contenuta, pari a:

---

<sup>17</sup> Nell'ipotesi semplificativa che i ricavi realizzati restino mediamente costanti nel tempo

$$\text{Rit\%} = (9,76\% \times 23,49\%)$$

e cioè al 2,29%.

Anche con una ritenuta d'acconto tanto bassa, tenuto conto dei dati evidenziati nel paragrafo 4.1 e che l'incidenza dei professionisti sulle cessioni finali è pari al 2,0%, si riuscirebbero quindi a "tagliare" circa **500 mln**<sup>18</sup> di evasione, che i fornitori della PA non potrebbero più "risparmiare" omettendo di esporre in dichiarazione la medesima quota di ricavi conseguiti con la PA che emerge dall'analisi sullo "split payment" effettuata dall'Agenzia delle entrate (21,9%).

## 2.2.2 La riduzione di liquidità

Con la norma ipotizzata, nel primo anno di applicazione del provvedimento, i contribuenti si troverebbero a subire ritenute sui ricavi dell'anno in corso, ma dovrebbero continuare a pagare acconti commisurati all'imposta dell'anno precedente, calcolata in assenza di ritenute. L'acconto però può essere ridotto, fino a essere annullato, commisurandolo all'imposta prevista, per cui questa facoltà potrebbe sterilizzare, su base annuale, la riduzione di liquidità fino a capienza, nell'acconto dovuto, delle ritenute che il contribuente prevede di subire nell'anno di presentazione della dichiarazione.

Anche per questo aspetto, quindi, nelle ipotesi fatte, per un'azienda che operi esclusivamente con la PA, una aliquota non superiore al 2,29% eliminerebbe il problema. Fissando un'aliquota più elevata, invece, le ritenute in eccesso non potrebbero essere compensate dalla diminuzione degli acconti (che ovviamente non possono essere negativi). D'altra parte per aziende che operano su mercato "misto" (privati ed enti pubblici) le imposte dovute sulla restante parte del fatturato contribuirebbero a "compensare" le ritenute subite.

Vediamo ad esempio cosa potrebbe accadere nel caso di un'azienda con ricavi tali da dare un utile pari a 100 e provenienti per l'80% dalla PA, avendo fissato per le ritenute una aliquota pari al 5%.

---

<sup>18</sup> Dalla la base imponibile rappresentata dagli acquisti e dagli investimenti della PA è stata sottratta la quota relativa alle prestazioni professionali (già soggette a ritenute), calcolata, sulla base dei dati 2015, nel 1,96%, per cui:  
Ritenute = %Ritenuta \* Fatturato PA \* %imprese \* %Evasione fornitori PA = 2,29%\*101,7mld\*(1-0,0196)\*21,9% = 0,500 mld.

<b>ricavi iniziali</b>	<b>1.025</b>
<b>incremento annuo ricavi</b>	<b>0%</b>
<b>margin</b>	<b>9,76%</b>
<b>% imposte sui redditi</b>	<b>23,49%</b>
<b>% incidenza ricavi PA</b>	<b>80,00%</b>
<b>% ritenute su ricavi non PA</b>	<b>0,00%</b>
<b>% ritenute su ricavi PA</b>	<b>5,00%</b>

	Anno 0 (senza ritenute)			Anno 1 (1° anno applicazione)			Anno 2		
	quota PA	quota non PA	tot	quota PA	quota non PA	tot	quota PA	quota non PA	tot
ricavi	820	205	1.025	820	205	1.025	820	205	1.025
costi	740	185	925	740	185	925	740	185	925
utile (A)	80	20	100	80	20	100	80	20	100
imposta (I)	18,8	4,7	23,5	18,8	4,7	23,5	18,8	4,7	23,5
ritenute (B)	0,0	0,0	0,0	41,0	0,0	41,0	41,0	0,0	41,0
saldo anno prec. (C)			0,0			0,0			-17,5
acconti (D)			23,5			0,0			0,0
<b>liquidità (A - B - C - D)</b>			<b>76,5</b>			<b>59,0</b>			<b>76,5</b>
<b>variazione liquidità</b>						<b>-22,9%</b>			<b>0,0%</b>
<b>credito strutturale (I - B - D)</b>						17,5			

Le ritenute (41) determinano nel primo anno una riduzione di liquidità solo in parte compensata attraverso l'azzeramento dell'acconto (23,5). La restante parte (17,5) costituisce l'effettiva riduzione di liquidità residua su base annua dovuta all'eccesso di ritenute. Dal secondo anno la liquidità è ripristinata attraverso un credito fiscale di pari entità (17,5) che diventa "credito strutturale".

Il meccanismo delle ritenute, anche fissando un'aliquota "neutra" pari al 2,29%, determina comunque una minore liquidità nell'intervallo di tempo compreso tra l'applicazione della ritenuta e il momento del suo utilizzo a compensazione delle imposte effettivamente dovute in sede di dichiarazione dei redditi.

A tale riguardo vanno però fatte alcune considerazioni per riportare il problema alle sue reali dimensioni.

Infatti, se è vero che le ritenute applicate generano una minore liquidità immediata, è anche vero che allo stato attuale tutti i contribuenti sono tenuti a versare acconti sulle imposte in anticipo rispetto alla data di presentazione della dichiarazione dei redditi. L'acconto è commisurato all'imposta a saldo dovuta per l'anno precedente (quindi al netto di eventuali ritenute subite) o, se diversa, all'imposta che si presume sarà dovuta. Normalmente è previsto un primo acconto del 40% a fine giugno dell'anno di competenza e un secondo, del restante 60%, entro la fine del mese

di novembre dello stesso anno. In pratica l'imposta dovuta per un anno di attività viene già oggi versata per il 40% con 12 mesi di anticipo rispetto alla naturale data di presentazione della dichiarazione dei redditi e per il restante 60% con 7 mesi di anticipo. Questo equivale a dire che l'imposta dovuta, salvo eventuali conguagli o rimborsi, viene di fatto già oggi pagata mediamente con 9 mesi di anticipo.

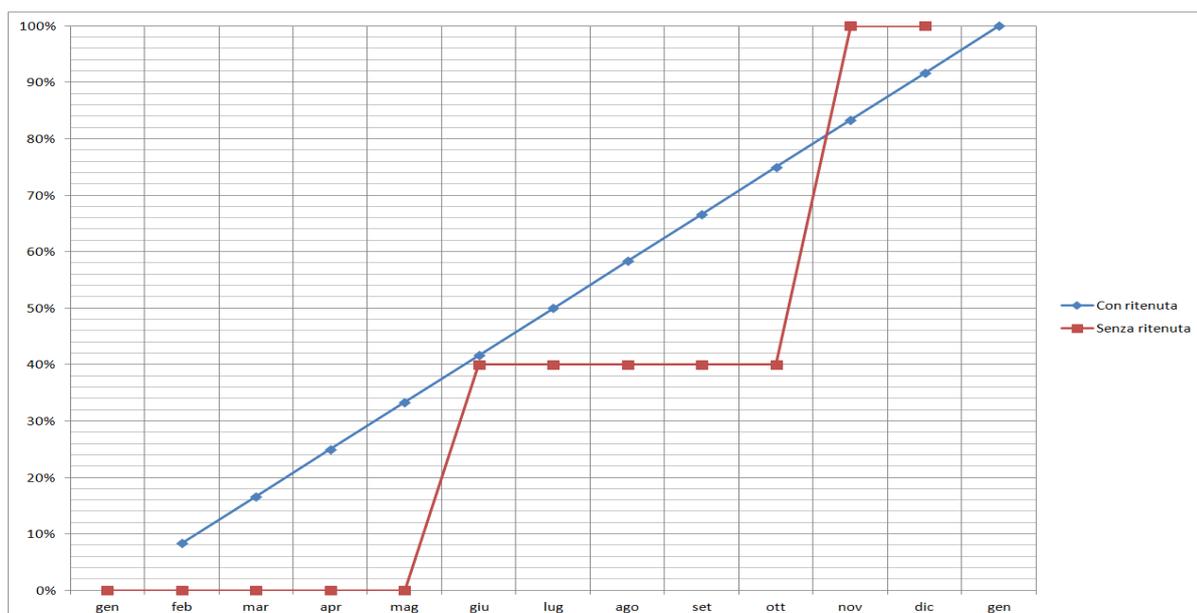
Supponendo una distribuzione lineare dei ricavi nell'anno, l'introduzione delle ritenute implicherebbe, invece, un pagamento anticipato dell'imposta in media di 12 mesi (metà anno più sei mesi dell'anno successivo). Se l'imposta trattenuta dalle PA a titolo d'acconto coincidesse con quella effettivamente dovuta, la minore liquidità causata sarebbe quindi al più ristretta alle ritenute di 3 mesi e comunque si risolverebbe nell'ambito dello stesso anno. Se ne deduce che il problema della minore liquidità risulterebbe sostanzialmente molto più circoscritto di quanto potrebbe apparire, e in molti casi inferiore a quello oggi determinato dai ritardati pagamenti della PA (che solo in teoria sono previsti a 30 giorni).<sup>19</sup>

Ovviamente, quanto detto è vero nella misura in cui l'anticipo sia dovuto al netto delle ritenute, cosa che avverrebbe in modo naturale a partire dal secondo anno di applicazione della nuova normativa, in quanto, come detto, la legge prevede che l'anticipo venga calcolato sulle imposte dovute per l'anno precedente già al netto delle ritenute subite. Tuttavia la legge prevede anche che l'acconto possa essere calcolato sull'imposta "prevista" per l'anno in corso, se inferiore a quella dell'anno precedente. Perciò l'anticipo potrà essere ridotto, sino eventualmente ad annullarsi, sin dal primo anno di applicazione delle ritenute in misura corrispondente alla loro incidenza sui ricavi previsti.

Ipotizzando una distribuzione lineare dei ricavi nell'anno e una costanza dei ricavi provenienti da cessioni alla PA, nel caso la ritenuta sia fissata in misura tale da "coprire" esattamente l'anticipo dell'imposta dovuta, il grafico che segue compara la percentuale d'imposta da versare nel corso dell'anno a oggi e con l'introduzione delle ritenute. Si è tenuto conto dei 30 giorni del normale differimento del pagamento da parte delle PA, ma non dei ritardi rispetto a questo termine, purtroppo altrettanto "normali".

---

<sup>19</sup> Almeno per le imprese a contabilità ordinaria, infatti, i ricavi vanno registrati al più tardi al momento della fatturazione; ma il differimento con cui vengono pagati i corrispettivi spettanti, determina comunque una minore disponibilità finanziaria transitoria che riguarda anche la quota destinata a essere poi versata come imposta. Per i professionisti e, dal 2017, anche per le imprese in contabilità semplificata, invece, la registrazione dei ricavi coincide con l'effettivo pagamento dei corrispettivi, per cui le ritenute comporterebbero effettivamente una riduzione di liquidità transitoria pari all'imposta trattenuta dall'ente pubblico. Questo però è quanto di fatto già accade proprio per i fornitori di servizi professionali, le cui prestazioni sono già soggette a ritenuta.



**Fig. 3**

In conclusione possiamo dire che, fissando la ritenuta al 2,29% non si creerebbero mediamente situazioni strutturali di credito, mentre l'effetto di riduzione della liquidità su base mensile risulterebbe limitato nei termini sopra analizzati e su base annua sarebbe assente.

Il prospetto che segue mostra la situazione che si determina per una azienda che opera esclusivamente con la PA, supponendo ricavi tali da dare un utile pari a 100.

<b>ricavi iniziali</b>	<b>1.025</b>
<b>incremento annuo ricavi</b>	<b>0%</b>
<b>margin</b>	<b>9,76%</b>
<b>% imposte sui redditi</b>	<b>23,49%</b>
<b>% incidenza ricavi PA</b>	<b>100,00%</b>
<b>% ritenute su ricavi PA</b>	<b>2,29%</b>

	Anno 0 (senza ritenute)	Anno 1 (1° anno applicazione)	Anno 2
ricavi	1.025	1.025	1.025
costi	925	925	925
utile (A)	100	100	100
imposta (I)	23,5	23,5	23,5
ritenute (B)	0,0	23,5	23,5
saldo anno prec. (C)	0,0	0,0	0,0
acconti (D)	23,5	0,0	0,0
<b>liquidità (A - B - C - D)</b>	<b>76,5</b>	<b>76,5</b>	<b>76,5</b>
<b>variazione liquidità</b>		<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>credito strutturale (I - B - D)</b>		0,0	

In termini di recupero di evasione, un risultato migliore di quello illustrato sarebbe ovviamente conseguibile fissando un'aliquota unica più alta del 2,29%.

A titolo esemplificativo, un'aliquota del 10% potrebbe garantire 2,2 mld di maggiori entrate ( $=101,7 \times 98,04\% \times 21,9\% \times 10\%$ ), e una del 20%, 4,4 mld ( $=101,7 \times 98,04\% \times 21,9\% \times 20\%$ ).<sup>20</sup> Bisognerebbe però accettarne le conseguenze riguardo alla possibilità che parte dei fornitori della PA si ritrovi poi a credito in fase di liquidazione dell'imposta effettivamente dovuta. D'altronde, questo è esattamente quello che si è fatto nel campo dell'IVA con lo *"split payment"*, dove si è posto parziale rimedio al problema semplicemente dando ai fornitori PA accesso alle procedure accelerate di rimborso.

Una cosa analoga si potrebbe quindi proporre per gli eventuali crediti generati dalle ritenute d'acconto operate dalla PA ed estendere anche alle imprese la ritenuta del 20% attualmente operata solamente nel caso dei servizi professionali. Un provvedimento di questo tipo potrebbe determinare, come prima esemplificato, quasi **4,4 mld** di maggior gettito.

### 2.3 Ritenute ad aliquote variabili

Nel paragrafo precedente si è visto che, per salvaguardare le aziende che operano in modo esclusivo per la PA, occorrerebbe fissare un'aliquota di ritenuta d'acconto pari al 2,29%, con il risultato che il recupero di evasione conseguibile risulterebbe piuttosto basso (0,5 mld). Abbiamo altresì visto come una ritenuta più alta consentirebbe di ottenere un recupero più elevato, ma anche che questo rischierebbe di creare situazioni diffuse di credito strutturale che si andrebbero a sommare a quelle già causate dallo *"split payment"*.

Tuttavia sarebbe anche possibile prevedere una ritenuta d'acconto variabile in funzione della percentuale di ricavi fatturati nell'anno precedente per la PA, ovvero della maggiore o minore presenza di imposte derivanti da ricavi conseguiti al di fuori della PA.

Riprendendo quindi la relazione tra percentuale di fatturato conseguito con gli enti pubblici (PA%) e ritenuta applicata (Rit%) descritta al paragrafo 4.2.1:

$$\text{Rit\%} \leq (9,76\% \times 23,49\%) / \text{PA\%}$$

possiamo ricavare il valore della percentuale di ritenuta al di sopra del quale un soggetto IVA, con una determinata quota di fatturato PA, si troverebbe in sede di dichiarazione annuale in una situazione di credito determinata da ritenute d'acconto complessivamente in eccesso rispetto all'imposta sui redditi effettivamente dovuta.

---

<sup>20</sup> La base imponibile rappresentata dagli acquisti e dagli investimenti complessivi della PA (101,7 mld) viene considerata solo nella misura del 98,04% per escludere dalle stime la quota relativa alle prestazioni professionali già soggette a ritenute.

Il grafico che segue mostra l'andamento di questa percentuale di ritenute "limite" in funzione della quota di fatturato dell'azienda verso la PA:

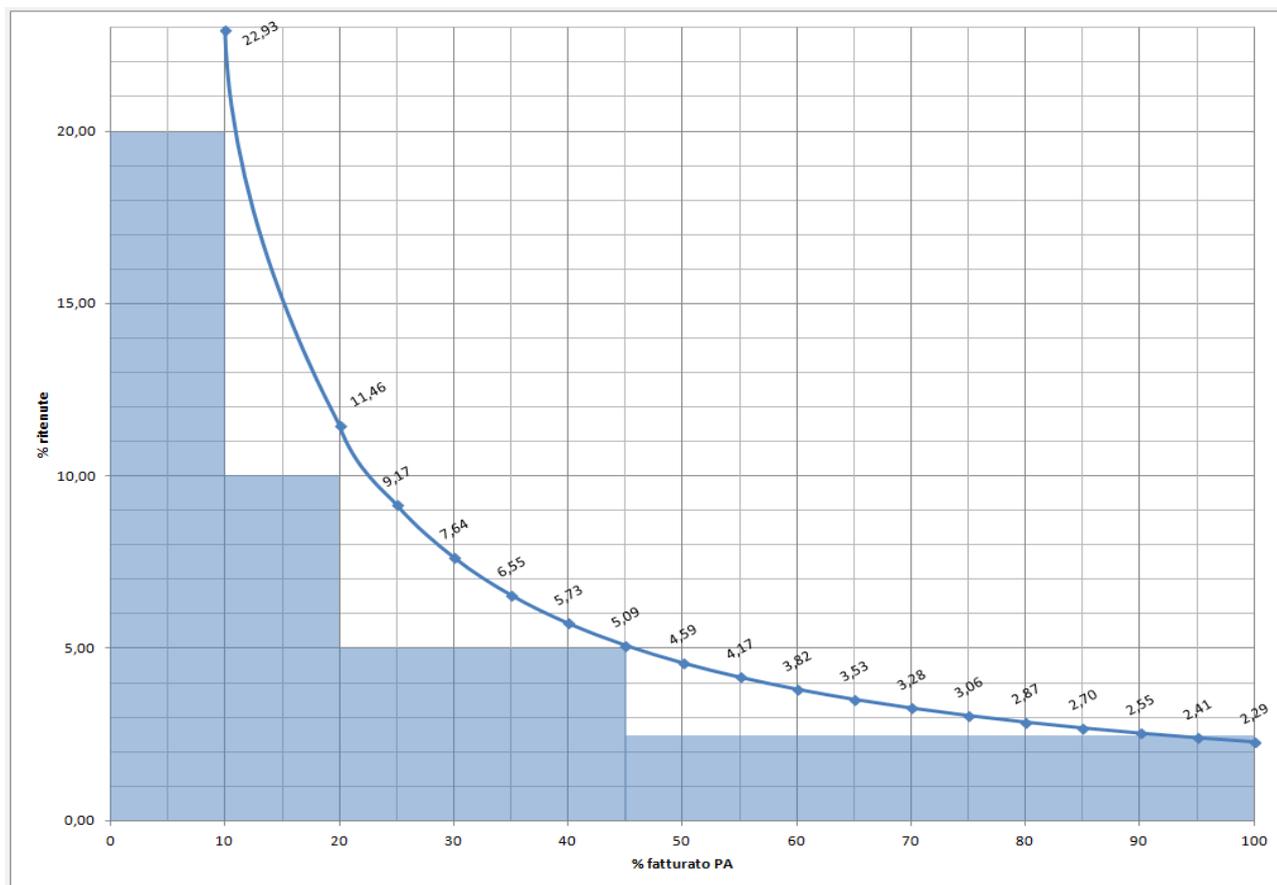


Fig. 4

Quindi, ad esempio, volendo utilizzare quattro aliquote differenti, rispettivamente del 2,29%, 5%, 10% 20%, i corrispondenti scaglioni possono essere determinati utilizzando la precedente equazione. In particolare, essendo le quote limite pari a:

$$PA1\% \leq (9,76\% \times 23,49\%) / 2,29\% = 100\%$$

$$PA2\% \leq (9,76\% \times 23,49\%) / 5\% = 45,9\%$$

$$PA3\% \leq (9,76\% \times 23,49\%) / 10\% = 22,9\%$$

$$PA4\% \leq (9,76\% \times 23,49\%) / 20\% = 11,5\%$$

arrotondando le soglie calcolate, gli scaglioni potrebbero essere fissati, ad esempio, nel modo seguente:

<b>Aliquote della ritenuta d'acconto applicata dalla PA</b>		
<b>Quota di ricavi conseguiti con la PA</b>		<b>Percentuale ritenuta</b>
<b>dal</b>	<b>al</b>	
0%	10%	20%
10%	20%	10%
20%	45%	5%
45%	100%	2,5%

In questo modo l'eccesso d'imposta pagato per l'applicazione delle ritenute sui ricavi conseguiti con la PA risulterebbe (mediamente) in buona parte compensato dalle imposte sui redditi prodotti con le altre operazioni.

Ad esempio, nel caso (sfavorevole) di un'azienda il cui fatturato è dovuto per il 95% a cessioni verso la PA, l'applicazione di una ritenuta del 2,5% genererebbe una contrazione della liquidità su base annuale pari al 1,1% del fatturato complessivo e un credito strutturale di pari entità:

<b>ricavi iniziali</b>	<b>1.025</b>
<b>incremento annuo ricavi</b>	<b>0%</b>
<b>margini</b>	<b>9,76%</b>
<b>% imposte sui redditi</b>	<b>23,49%</b>
<b>% incidenza ricavi PA</b>	<b>95,00%</b>
<b>% ritenute su ricavi non PA</b>	<b>0,00%</b>
<b>% ritenute su ricavi PA</b>	<b>2,50%</b>

	Anno 0 (senza ritenute)			Anno 1 (1° anno applicazione)			Anno 2		
	quota PA	quota non PA	tot	quota PA	quota non PA	tot	quota PA	quota non PA	tot
ricavi	974	51	1.025	974	51	1.025	974	51	1.025
costi	879	46	925	879	46	925	879	46	925
utile (A)	95	5	100	95	5	100	95	5	100
imposta (I)	22,3	1,2	23,5	22,3	1,2	23,5	22,3	1,2	23,5
ritenute (B)	0,0	0,0	0,0	24,3	0,0	24,3	24,3	0,0	24,3
saldo anno prec. (C)			0,0			0,0			-0,8
acconti (D)			23,5			0,0			0,0
<b>liquidità (A - B - C - D)</b>			<b>76,5</b>			<b>75,7</b>			<b>76,5</b>
<b>variazione liquidità</b>						<b>-1,1%</b>			<b>0,0%</b>
<b>credito strutturale (I - B - D)</b>						0,8			

Stime precise di quale potrebbe essere il recupero di evasione determinato da una norma di questo tipo richiederebbero la conoscenza dall'entità dei ricavi conseguiti con la PA dalle imprese che rientrano in ciascuno degli scaglioni ipotizzati. Purtroppo tali dati non sono disponibili, per quanto l'Agenzia delle entrate potrebbe, volendo, determinarli attraverso l'utilizzo statistico della banca dati delle fatture PA.<sup>21</sup>

In ogni caso si possono determinare le imposte che sarebbero sottratte all'evasione qualora tutti i fornitori della PA che evadono rientrassero nei limiti di un singolo scaglione specifico, come mostrato nella seguente tabella:

Scaglione quota ricavi PA		Aliquota	Imposta recuperata (mld)
dal	al		
0%	10%	20%	4,37
10%	20%	10%	2,18
20%	45%	5%	1,09
45%	100%	2,5%	0,55

In altri termini, se tutti i fornitori della PA che evadono rientrassero nel 1° scaglione, se cioè avessero più del 90% dei ricavi maturati al di fuori della PA, il recupero di evasione potrebbe risultare pari a circa 4,4 mld di euro.

Poiché si stima che le cessioni di beni e servizi effettuate nei confronti di uffici ed enti pubblici possano rappresentare mediamente il 18,3% del fatturato dei fornitori della PA,<sup>22</sup> la quota media si collocherebbe quindi all'interno del secondo scaglione, per cui è ragionevole ritenere che l'effettiva ripartizione dei fornitori nei diversi scaglioni, con l'applicazione delle relative ritenute, possa determinare un recupero di gettito di oltre **2,2 mld** di euro (=10%\*101,7\*98,04%\*21,9%). Si tratterebbe cioè di un importo paragonabile a quello conseguito con lo "split payment" per l'IVA, e sostanzialmente senza che questo determini situazioni di credito diffuso per le imposte sui redditi.

<sup>21</sup> Database della fatturazione elettronica.

<sup>22</sup> Visto che i fornitori della PA sono circa 873.000 (fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi, presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria – Roma, 21 dicembre 2016, pag. 15), essi rappresentano il 17,0% dei contribuenti IVA (=873.000/5.125.808). Tenuto conto che il volume d'affari complessivo è pari a 3.277,4 mld, la quota attribuibile ai fornitori della PA si può stimare in 557,2 mld (=3.277,4\*17,0%), per cui, avendo valutato in 101,7 mld gli acquisti della PA (v. par. 4.1), si arriva a stimare che esso possa rappresentare il 18,3% del fatturato complessivo dei suoi fornitori (=101,7/557,2).

## 2.4 Ritenute d'acconto con compensazione orizzontale

Abbiamo visto nel paragrafo precedente come, potendo contare solo su una compensazione "verticale", limitata cioè alle imposte sui redditi effettivamente dovute, una ritenuta d'acconto operata sui ricavi debba essere mantenuta su livelli bassi per salvaguardare la liquidità e soprattutto limitare i crediti fiscali delle imprese. Questo presupposto, come s'è visto, pone una forte limitazione al recupero d'evasione che potrebbe derivare da un provvedimento di questo tipo.

Per migliorare la situazione bisognerebbe trovare le condizioni per applicare ai fornitori della Pubblica amministrazione aliquote d'acconto maggiori senza pregiudicare la gestione economica delle loro aziende.

Questo risultato, in effetti, potrebbe essere ottenuto sfruttando lo strumento della compensazione "orizzontale", realizzabile attraverso il modello unico di riscossione (mod. F24) consentendo ai fornitori della PA di utilizzare le ritenute in eccesso per compensare i versamenti relativi ad altre imposte.

A tale proposito bisogna però ricordare che tutti i fornitori della PA operano ormai in regime di "split payment", e quindi non devono versare l'IVA richiesta agli enti pubblici, dato che non la riscuotono più. Ponendosi quindi nella situazione estrema di un fornitore che opera esclusivamente con pubbliche amministrazioni, le compensazioni possibili riguarderebbero i versamenti annuali relativi ad altre imposte (essenzialmente IRAP e IMU, visto che quelle sui redditi sarebbero potenzialmente a credito) e quelli periodici legati al personale (ritenute IRPEF e contributi sociali).

I dati ISTAT già esposti mostrano che per il 2014 i costi del personale sostenuti dalle imprese ammontano a 381,5 mld di euro a fronte di un monte salari di 273,7 mld. La differenza tra i due valori (107,8 mld) rappresenta sostanzialmente l'importo dei contributi sociali a carico delle aziende. I contributi previdenziali a carico dei dipendenti, invece, in generale sono circa il 9,5% del salario lordo e ammontano quindi a 26,0 mld ( $=273,7 \cdot 9,5\%$ ).

Secondo i dati forniti dal Dipartimento delle finanze, si calcola che le ritenute IRPEF effettuate nel 2016 sulle retribuzioni lorde dei lavoratori dipendenti di soggetti IVA ammontano a 67,5 mld, mentre l'IRAP versata nel 2016 dai soggetti privati è pari a 20,6 mld. Complessivamente, quindi, i versamenti che sicuramente potrebbero essere oggetto di compensazioni da parte delle imprese, ammontano a:

<b>Versamenti oggetto di possibili compensazioni</b>	
IRAP	20,6
ritenute IRPEF	67,5
contributi a carico dei dipendenti	26,0
contributi a carico delle imprese	107,8
<b>Totale versamenti compensabili</b>	<b>221,9</b>

Importi in miliardi di euro

Tenuto conto che, secondo il Dipartimento delle finanze, nel 2015, le cessioni di servizi da parte di lavoratori autonomi sono risultate pari a 140,6 mld di euro e le cessioni all'estero (intra ed extra UE) a 412,3 mld, di cui si stima 367,2 dichiarati, a fronte di un volume d'affari complessivo di 3.277,4 mld di euro, se ne deduce che il giro d'affari delle imprese potenzialmente soggetto a ritenuta d'acconto da parte delle pubbliche amministrazioni sarebbe pari a 2.769,6 mld di euro (=3277,4-140,6-367,2).

Questo significa che IRAP, ritenute e contributi, da soli, potrebbero mediamente consentire alle imprese di compensare un importo pari al 8,0% delle cessioni assoggettabili a ritenute (=221,9/2769,6). E questo senza tener conto delle ulteriori voci che potrebbero egualmente essere oggetto di compensazione, quali l'IMU, la TASI, i contributi di lavoro autonomo o di collaborazione familiare e le stesse ritenute su eventuali servizi professionali acquisiti dall'azienda.

Un'impresa quindi che operasse esclusivamente con la Pubblica amministrazione potrebbe utilizzare le ritenute subite per compensare, oltre all'imposta dovuta, in media pari come detto al 2,29% dei ricavi, anche questo ulteriore 8,0%. Ciò equivale a dire che l'aliquota base delle ritenute, quella cioè in grado di non determinare mediamente crediti, potrebbe passare dal 2,29% al 10,29%, il che equivarrebbe a un recupero su base annua di **2,2 mld** di euro (=10,29%\*101,7\*98,04%\*21,9%), anziché 0,5.

Vediamo con un esempio cosa accadrebbe allora nel caso di un'azienda i cui ricavi provengono interamente dalla PA, fissando per le ritenute una aliquota del 10,29%:

<b>ricavi iniziali</b>		<b>1.025</b>	
<b>incremento annuo ricavi</b>		<b>0%</b>	
<b> margine</b>		<b>9,76%</b>	
<b>% imposte sui redditi</b>		<b>23,49%</b>	
<b>% ricavi compensabile per IRAP, contributi, ritenute</b>		<b>8%</b>	
<b>% incidenza ricavi PA</b>		<b>100,00%</b>	
<b>% ritenute su ricavi PA</b>		<b>10,29%</b>	
	<b>Anno 0 (senza ritenute)</b>	<b>Anno 1 (1° anno applicazione)</b>	<b>Anno 2</b>
ricavi	1.025	1.025	1.025
costi	925	925	925
<b>utile (A)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
imposta (I)	23,5	23,5	23,5
<b>ritenute (B)</b>	<b>0,0</b>	<b>105,5</b>	<b>105,5</b>
saldo anno prec. (C)	0,0	0,0	0,0
<b>acconti (D)</b>	<b>23,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
compensazione IRAP, contributi, ritenute dipendenti (E)	-	82,0	82,0
<b>liquidità (A - (B-E) - C - D)</b>	<b>76,5</b>	<b>76,5</b>	<b>76,5</b>
<b>variazione liquidità</b>		<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>credito strutturale (I - (B-E) - D)</b>		<b>0,0</b>	

Come si vede dal prospetto precedente, le ritenute (105,5) sono compensate in parte con l'azzeramento dell'acconto (23,5), per la parte restante (82,0) attraverso la compensazione con l'IRAP e con i contributi e le ritenute da versare per i dipendenti. Non si osserva in tal modo né riduzione di liquidità nel primo anno di applicazione né "credito strutturale" a regime.

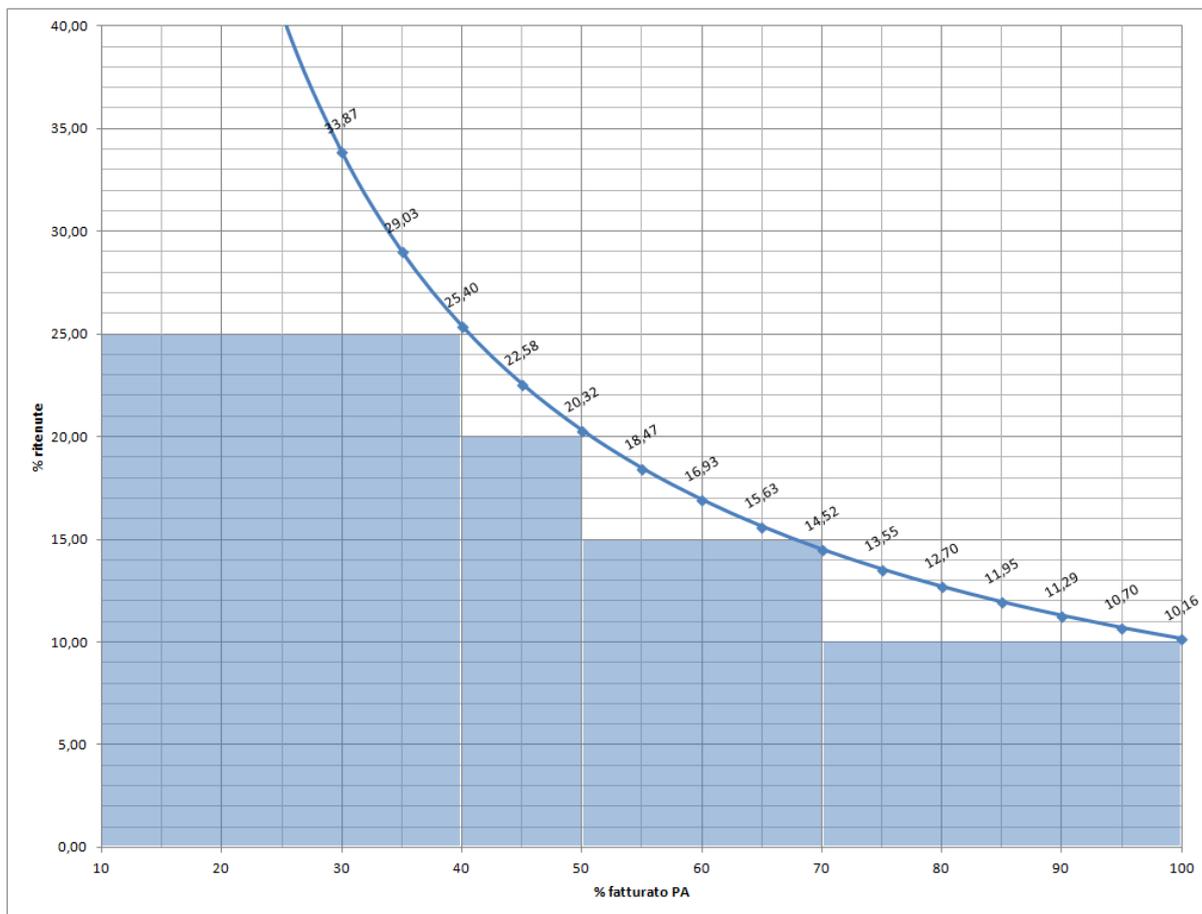
La compensazione orizzontale potrebbe peraltro consentire una diversa graduazione di eventuali aliquote variabili, con un corrispondente aumento del maggior gettito conseguibile. La condizione di equilibrio, infatti, diventerebbe:

$$\text{RITENUTE} \leq \text{IMPOSTE} + \text{COMPENSAZIONI}$$

cioè:

$$\text{Ric} \times \text{PA}\% \times \text{Rit}\% \leq \text{Ric} \times (9,76\% \times 23,49\% + 8,0\%)$$

Conseguentemente, il grafico della ritenuta di equilibrio in funzione della quota di fatturato dell'azienda verso la PA diventa il seguente:



**Fig. 5**

Volendo fissare quattro scaglioni corrispondenti, in questo caso, alle aliquote del 10,29%, del 15%, del 20% e del 25%, questi andrebbero fissati rispettando le seguenti relazioni:

$$PA1\% \leq (2,29\% + 8,0) / 10,29\% = 100\%$$

$$PA2\% \leq (2,29\% + 8,0) / 15\% = 68,6\%$$

$$PA3\% \leq (2,29\% + 8,0) / 20\% = 51,4\%$$

$$PA3\% \leq (2,29\% + 8,0) / 25\% = 41,2\%$$

e quindi, ad esempio, nel modo seguente:

Aliquote della ritenuta d'acconto applicata dalla PA		
Quota di ricavi conseguiti con la PA		Percentuale ritenuta
dal	Al	
0%	40%	25%
40%	50%	20%
50%	70%	15%
70%	100%	10,29%

Nell'ipotesi fatta, una quota consistente delle ritenute sarebbe applicata con l'aliquota del 25% e il recupero di evasione potrebbe pertanto attestarsi **tra i 4 e 5 mld** di euro, senza che mediamente restino crediti in eccesso non utilizzabili in compensazione.

## 2.5 Gli scenari possibili per i fornitori della PA

Analizziamo ora quali potrebbero essere le potenziali contromosse da parte dei fornitori della PA in risposta ai provvedimenti prima ipotizzati.

Per capire come possano evolversi nell'immediato i comportamenti di chi evade, facciamo l'ipotesi semplificativa che, a fronte degli interventi proposti, il rapporto tra la base imponibile dichiarata e quella evasa non vari in modo significativo. Si tratta comunque di un'ipotesi abbastanza verosimile. In prima battuta, almeno finché l'evasore trovi un nuovo punto di equilibrio nella sua valutazione del rapporto rischi/benefici.

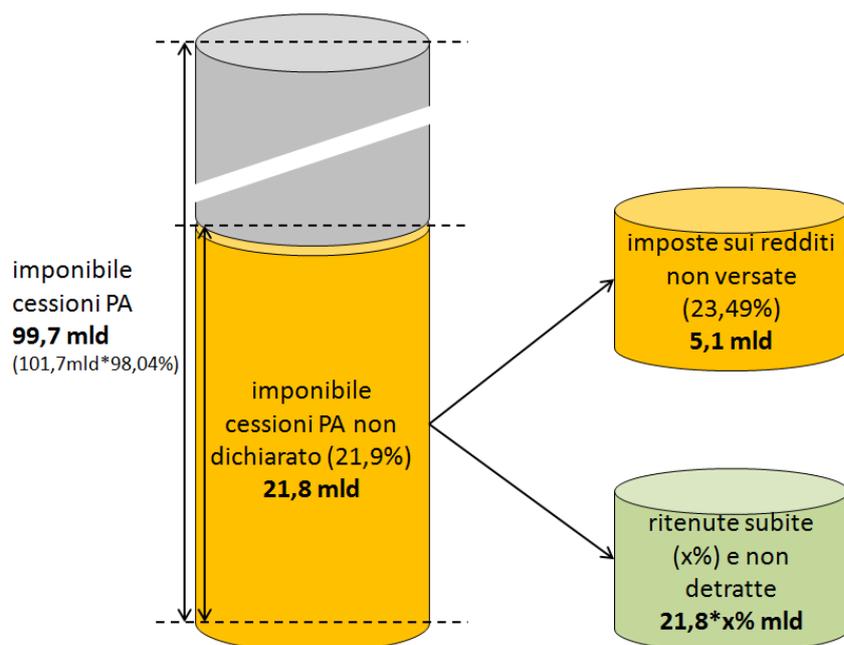
### 1) La prima possibilità è che gli evasori continuino a dichiarare esattamente come prima.

E' l'ipotesi che sembra più probabile, in particolare nella prima fase di applicazione delle misure proposte, ed è anche quella in base alla quale sono state implicitamente effettuate le stime esposte in precedenza.

Se così fosse, parte delle operazioni effettuate con la PA continuerebbe a non essere dichiarata e quindi la relativa imposta sui redditi, pari a 5,1 mld<sup>23</sup>, non verrebbe versata. L'omessa contabilizzazione delle operazioni assoggettate a ritenuta comporterebbe, però, anche la rinuncia alla detrazione delle ritenute subite, per cui quelle operate agli evasori andrebbero interamente a incrementare le entrate dello Stato per un importo variabile in relazione all'aliquota applicata. Lo schema che segue illustra meglio la situazione:

---

<sup>23</sup> Le imposte evase sono pari a  $101,7(\text{imponibile}) * 98,04\%(\text{quota imprese}) * 21,9\%(\text{evasione}) * 23,49\%(\text{aliquota equivalente}) = 5,13 \text{ mld}$



**Fig. 6**

Le imposte sui redditi non versate vengono recuperate in misura proporzionale al rapporto

$$x\% / 23,49\%$$

tra percentuale delle ritenute introdotta e aliquota media equivalente per le imposte sui redditi.

In un'ottica di rapporto rischi-benefici, come s'è detto, non è comunque da escludere che l'omissione dei ricavi conseguiti con la PA diminuisca, perché valutata meno remunerativa, portando quindi a risultati anche più interessanti, in termini di maggior gettito, di quelli stimati.

## 2) La seconda ipotesi è che l'evasione venga indirizzata verso altre tipologie di ricavi.

In altri termini, non volendo rinunciare alla detrazione delle ritenute subite, ma neppure ridurre i guadagni derivanti dall'evasione, gli evasori potrebbero essere portati a "compensare" i maggiori ricavi dichiarati in conseguenza della registrazione "forzata" di tutte le operazioni effettuate con la PA con l'omessa dichiarazione di cessioni fatte verso altre tipologie di clienti.

Per i fornitori della PA che operano anche sul mercato privato, questa sembrerebbe un'ipotesi realistica. Tuttavia è probabile che le operazioni utilizzabili in tal senso sarebbero prevalentemente quelle effettuate nei confronti di altri soggetti IVA, visto che il ricorso all'evasione sul mercato privato, quella meno rischiosa, è già massiccio, per cui è difficile ipotizzarne un ulteriore incremento. Ma, come già detto, l'evasione intermedia è quella considerata più pericolosa, tanto che, secondo il modello NENS per l'IVA, determina la perdita del solo 10% di base imponibile, a fronte del 21,9% visto per le cessioni verso la PA.

Supponendo allora che i contribuenti continuino a considerare accettabile lo stesso livello di rischio, la base imponibile intermedia che sarebbero disposti a omettere sarebbe meno della metà di quella sottratta sul versante PA ( $10\%/21,9\%=45,7\%$ ). In altri termini, questa ipotesi comporterebbe comunque una riduzione della base imponibile evasa in quanto, tendenzialmente, i contribuenti compenserebbero l'emersione di 21,8 mld di ricavi verso la

PA<sup>24</sup> con la sottrazione di 10,0 mld di ricavi verso privati (=21,8\*45,7%). A conti fatti, quindi, questa contromisura risulterebbe effettivamente vantaggiosa in termini d'imposta pagata solo se la ritenuta applicata fosse tale da determinare una riduzione dell'evasione verso la PA inferiore a 2,3 mld (=10,0\*23,49%). Inoltre, qualora l'occultamento di base imponibile derivante dalle transazioni intermedie si andasse a sommare a un'evasione preesistente nello stesso settore, accrescerebbe il livello di rischio generalmente accettato per questo tipo di operazioni, cosicché è possibile che la riduzione di base imponibile evasa potrebbe essere in realtà ancora maggiore di quella stimata.

Comunque, questo ipotetico comportamento dei contribuenti si deve considerare già "inglobato" nella percentuale di evasione considerata nei calcoli (21,9%). Come s'è già avuto modo di chiarire nel paragrafo 4.1, infatti, tale percentuale corrisponde al rapporto tra la maggiore IVA complessivamente dichiarata dai fornitori della PA dopo l'introduzione del regime di "split payment" (2.171 mln) e l'intera IVA pagata dalle pubbliche amministrazioni (9.900 mln). E' evidente quindi che un'eventuale sostituzione delle precedenti operazioni soggette allo "split payment" non dichiarate con altre tipologie di operazioni non registrate in grado di apportare anche un'evasione dell'IVA, ha già determinato una "compensazione" dell'IVA recuperata e quindi il delta di +2.171 mln di euro riscontrato "sconta" già di partenza una tale eventualità, e il 21,9% d'imposta evasa considerato è già al netto di questo eventuale "scambio".

### **3) La terza possibilità è che gli evasori continuino a non registrare le operazioni effettuate con la PA, ma portino egualmente in detrazione le ritenute subite.**

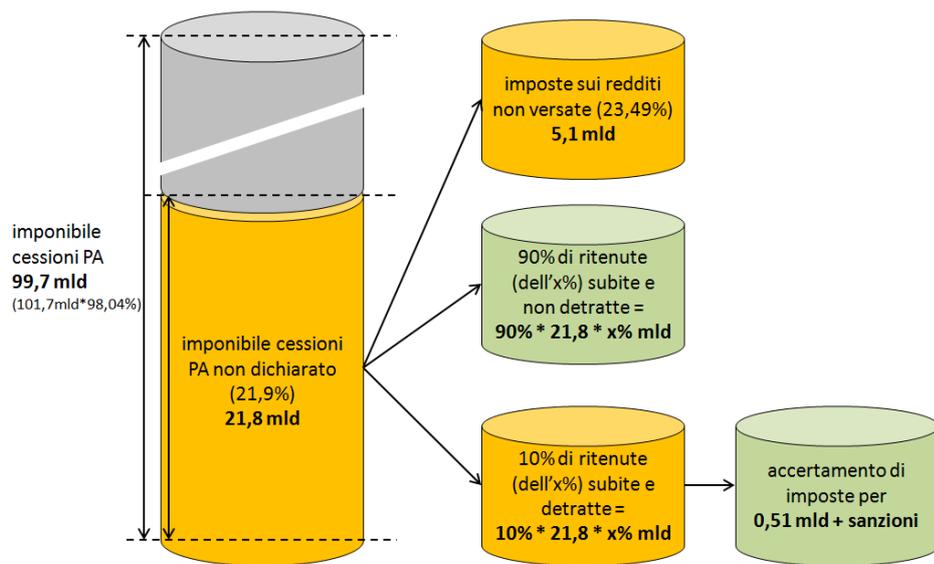
In questo modo le ritenute effettuate dalle PA verrebbero semplicemente "restituite" in sede di liquidazione dell'imposta e quindi l'imposta evasa resterebbe la stessa.

Questa ipotesi è però poco realistica, perché implicherebbe un significativo innalzamento del "livello" qualitativo dell'evasione. Per di più, formalmente, si determinerebbe un'incoerenza interna nella contabilità che, a differenza dell'omessa contabilizzazione delle operazioni effettuate con la PA, sarebbe facilmente riscontrabile in sede di controllo contabile, senza bisogno di riscontri esterni.

Inoltre, un eventuale accertamento non comporterebbe solo il pagamento delle ritenute detratte in eccesso, ma quello dell'intera imposta sottratta non dichiarando i ricavi corrispondenti con l'aggiunta di sanzioni e interessi. Pertanto questo ipotetico comportamento sembrerebbe davvero improbabile e la sua attuazione, visto l'elevato rischio che comporterebbe, sarebbe presumibilmente limitata al più a un ristretto numero di soggetti, stimabile al massimo nel 10% degli evasori, con il risultato che la conseguente riduzione del maggior gettito risulterebbe estremamente limitata.

---

<sup>24</sup>  $99,7(\text{imponibile imprese PA}) * 21,9\%(\text{percentuale di evasione}) = 21,8 \text{ mld.}$



**Fig. 7**

Introducendo una ritenuta pari al X%, la detrazione (nella misura del 10%) delle ritenute relative a cessioni alla PA non registrate determina la sottrazione di

$$5,1 - 21,8 * (90\% - 10\%) * x\% \text{ mld}$$

di imposte, a fronte dei 4,7 mld oggi stimati.

L'accertamento dell'imposta dovuta per le cessioni relative alle ritenute detratte determina il recupero di **0,51 mld** (più sanzioni e interessi).

Come si vede, tra le ipotesi elencate non è stata neppure presa in esame la possibilità che i fornitori della PA cessino di evadere. Questo perché lo strumento delle ritenute d'acconto, al pari dello "split payment" nel campo dell'IVA, rappresenta solo un espediente tecnico per acquisire in maniera certa una parte dell'imposta dovuta dai contribuenti e ridurre, nel contempo, quella da versare, ma non interferisce in alcun modo con la possibilità di attuare l'evasione in senso stretto, ovvero di omettere una parte dei ricavi realizzati.

## 5. Ritenute alla fonte generalizzate

---

### 5.1 I contribuenti IVA come sostituti d'imposta

In linea teorica, per ottenere il recupero integrale delle imposte sui redditi evase dai fornitori delle pubbliche amministrazioni occorrerebbe applicare una percentuale di ritenuta equivalente all'aliquota marginale di chi evade.

Un'idea, quindi, potrebbe essere quella di utilizzare la media ponderata delle aliquote marginali delle imposte sui redditi per le diverse tipologie di soggetti IVA. Per le persone fisiche (imprenditori e professionisti), questa dipende dal reddito complessivo, mentre per le società di capitali è sempre pari al 24%, salvo che per quelle in perdita, la cui aliquota marginale può essere considerata pari a zero. Per le società di persone, invece, l'aliquota da considerare è quella riferita ai soci, perché è a loro che spetta, pro-quota, il pagamento dell'imposta sui redditi prodotti dalla società stessa.<sup>25</sup> In questo modo, sulla base delle dichiarazioni dei redditi, si arriva a calcolare un'aliquota marginale media "equivalente" per le imposte sui redditi pari al 26,28%, comprensiva delle addizionali IRPEF.

Si è già visto come, con una percentuale di ritenute così elevata, neppure un provvedimento che consentisse ai fornitori della PA di compensare le ritenute in eccesso con le altre imposte e i contributi sarebbe in grado d'impedire l'insorgere di situazioni di credito diffuse. Il motivo sta nella sensibile differenza tra fatturato e base imponibile, per cui la soluzione ideale sarebbe quella di applicare le ritenute alla sola parte imponibile, anziché all'intero importo della singole fatture; ma questo, ovviamente, non è possibile perché non è nota "a priori" la parte di ricavi che, al netto dei costi, si trasformerà in utile diventando imponibile.

Un risultato simile, però, si otterrebbe se i fornitori della PA avessero a loro volta la possibilità di effettuare una ritenuta analoga sui corrispettivi dovuti ai propri fornitori. In questo modo, infatti, potrebbero compensare, in misura commisurata ai costi, la minore liquidità determinata dalle ritenute subite. Ovviamente questo non farebbe altro che spostare il problema dai fornitori della PA ai loro fornitori, ma ci porta direttamente alla **soluzione finale del problema**: anziché limitarsi agli enti pubblici, si potrebbe prevedere che anche i soggetti IVA esercitino una funzione di sostituti d'imposta nei confronti dei loro fornitori effettuando una ritenuta d'acconto sugli acquisti effettuati. Una norma di questo tipo dovrebbe prevedere, ovviamente, anche la possibilità di compensare le ritenute fatte (da versare periodicamente) con quelle subite (che vanno a credito), cosicché ciascun contribuente IVA avrebbe in definitiva un credito residuo da scomputare dall'imposta effettivamente dovuta pari alle ritenute calcolate sulla differenza tra ricavi e acquisti e non sull'intero fatturato. Vediamolo meglio con un esempio:

---

<sup>25</sup> Per l'indisponibilità dei dati analitici, è stata trascurata l'eventualità che l'emersione dei redditi evasi possa determinare, per le persone fisiche, il passaggio allo scaglione successivo e, per le società, il passaggio da una situazione in perdita a una in utile. Entrambe le ipotesi genererebbero evidentemente un'aliquota marginale maggiore rispetto a quella calcolata con le modalità descritte.

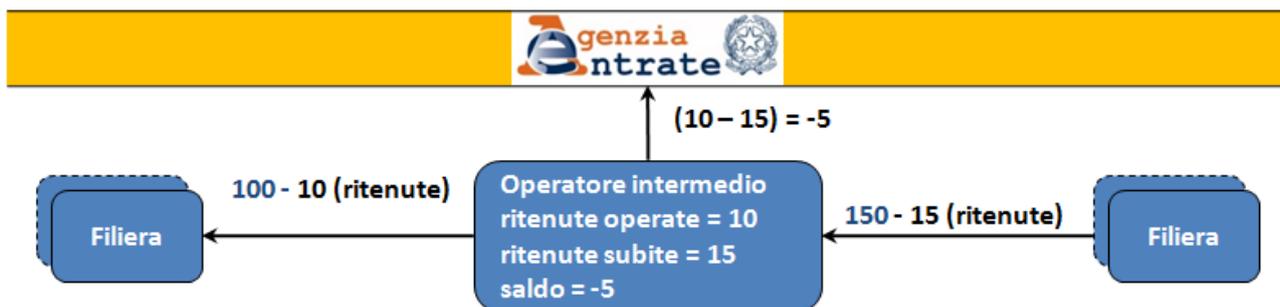


Fig. 8: Il debito di un operatore intermedio è pari al saldo tra ritenute subite e ritenute operate

E' chiaro che una soluzione di questo tipo sarebbe anche in grado di assorbire tutte le precedenti proposte di ritenute d'acconto per i fornitori della PA. Tuttavia, a causa dell'esistenza di costi di produzione ulteriori rispetto agli acquisti di beni e servizi, il credito risultante tra ritenute subite e fatte potrebbe rivelarsi comunque maggiore dell'imposta effettivamente dovuta.

La componente più significativa di questi costi è costituita dai "costi del personale". Quindi, ipotizzando di poter considerare residuale, almeno in prima approssimazione, l'incidenza degli altri costi (affitto locali, interessi sui mutui, ecc.), il credito residuo determinato dalle ritenute in eccesso coincide con il valore delle ritenute calcolate sui costi del personale e potrebbe quindi trovare compensazione, a livello finanziario, nei versamenti periodici d'imposte e contributi dovuti proprio alla presenza di personale dipendente.

L'esempio di fig. 9 fa vedere come il problema dei crediti residui potrebbe trovare quindi soluzione anche nell'ipotesi di presenza di costi del personale:

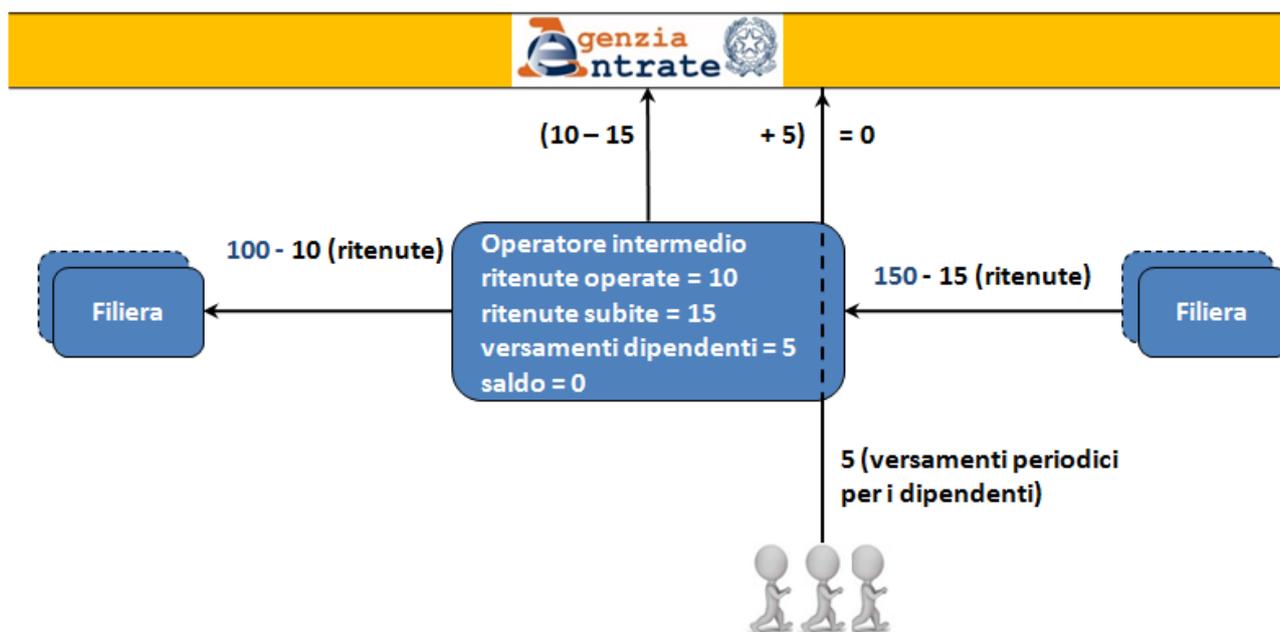


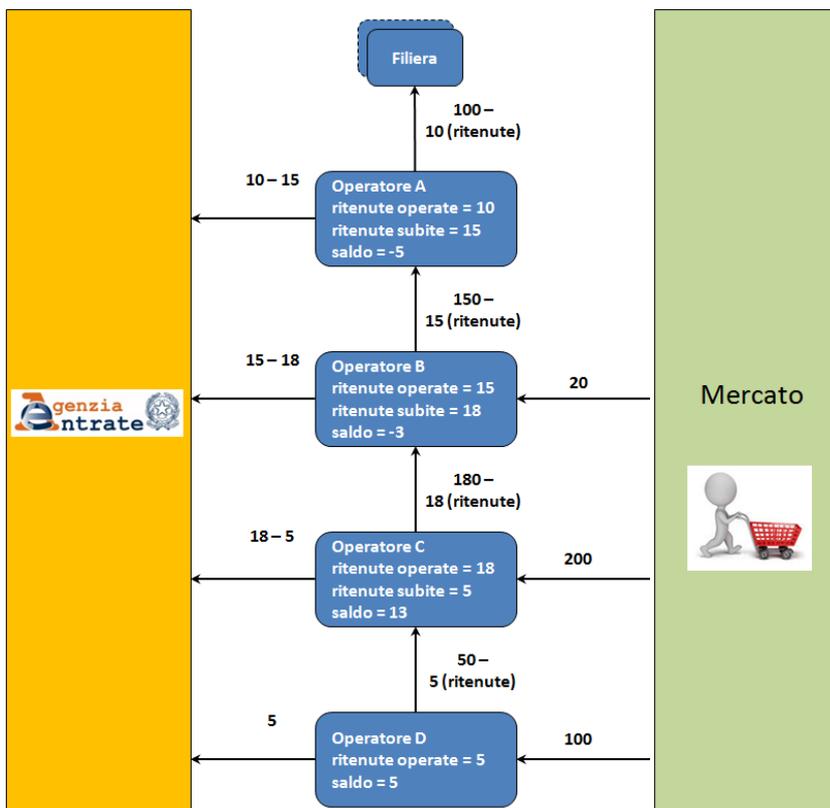
Fig. 9: Il debito di un operatore intermedio con costi del personale è pari al saldo tra le ritenute subite e la somma delle ritenute operate più i contributi e le imposte da versare per i dipendenti

E' interessante osservare che nel caso di assenza di costi del personale dipendente, sempre nell'ipotesi che si possano trascurare le altre tipologie di costi, il credito derivante dal saldo tra ritenute effettuate e subite coinciderebbe sostanzialmente con l'imposta dovuta, e quindi si potrebbe interamente detrarre in sede di dichiarazione annuale.

Ovviamente, a livello complessivo le ritenute operate e quelle subite dai contribuenti IVA andrebbero a compensarsi, per cui l'imposta dovuta allo Stato dovrebbe in teoria restare la stessa, a meno dei crediti derivanti dalle ritenute operate dalle pubbliche amministrazioni, pareggiati a loro volta dai versamenti dovuti dagli stessi enti.

Per i singoli contribuenti, invece, le cose andrebbero in modo diverso, perché alcuni di essi potrebbero trovarsi con un saldo di ritenute a debito, e quindi da versare allo Stato, e altri a credito, a seconda che le ritenute effettuate risultino complessivamente maggiori o minori di quelle subite. Nello specifico, presenterebbero tendenzialmente un credito d'imposta i soggetti che operano in prevalenza sul mercato intermedio o con la Pubblica amministrazione, mentre chi opera sul mercato finale si troverebbe per lo più a debito e dovrebbe versare allo Stato, oltre all'imposta dovuta, anche una parte delle ritenute operate proporzionale alla quota di cessioni effettuate verso i consumatori privati.

La figura che segue evidenzia analiticamente le differenti possibilità:



**Fig. 10:**

L'operatore A vende esclusivamente a un altro operatore IVA e il suo credito (5) è pari alla differenza tra le ritenute subite e quelle operate.

L'operatore B vende in prevalenza ad altri operatore e, in misura ridotta sul mercato finale. Il suo credito (3) è pari alla differenza tra le ritenute subite e quelle operate.

L'operatore C vende opera per lo più sul mercato finale e vende in misura ridotta a un altro operatore. Il suo debito con l'erario (13) è pari alla differenza tra le ritenute operate e quelle subite.

L'operatore D vende solo sul mercato finale. Il suo debito con l'erario (5) è pari alle ritenute operate.

Questa considerazione ci induce quindi ad analizzare in modo puntuale cosa potrebbe significare per i singoli contribuenti l'introduzione della norma che si sta ipotizzando.

## 5.2 Il modello NENS per le ritenute alla fonte

Per valutare quali potrebbero essere gli effetti a livello finanziario dell'applicazione generalizzata delle ritenute alla fonte a tutte le operazioni intermedie, si è fatto ricorso a un modello di simulazione che distingue tre diverse tipologie di soggetti:

- soggetti "Intermedi", ovvero i contribuenti IVA che operano solo sul mercato intermedio;
- soggetti "Finali", cioè i contribuenti IVA che operano solo sul mercato finale;
- soggetti "Misti", rappresentati dai contribuenti IVA che operano su tutti e due i mercati.

Il modello, pur essendo orientato a un'analisi delle imposte e delle ritenute sui redditi, è basato principalmente sui dati dichiarati ai fini IVA, sfruttando il fatto che volume d'affari e volume degli acquisti rappresentano un'ottima approssimazione del fatturato e dei costi per beni e servizi che rilevano ai fini delle imposte sui redditi,<sup>26</sup> ma soprattutto perché si tratta dell'unica fonte che permette di differenziare i contribuenti tra le tre tipologie definite.<sup>27</sup>

Per quanto riguarda, invece, le imposte non dichiarate, sono stati utilizzati i dati diffusi dalla Commissione governativa sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale istituita presso il MEF.<sup>28</sup> Per le importazioni e le esportazioni, infine, si è fatto riferimento ai dati del Ministero dello sviluppo economico<sup>29</sup> e dell'ISTAT<sup>30</sup>.

Per tutte le informazioni inserite nel modello, l'anno di riferimento è il 2015.

Per prima cosa, quindi, è stato ricostruito lo schema dei dati dichiarati. A tale scopo è stato necessario ripartire tra le tre categorie di soggetti considerate:

- il numero di contribuenti IVA;
- il fatturato e gli acquisti;
- le importazioni e le esportazioni;
- le cessioni fatte nei confronti della Pubblica amministrazione.

Al riguardo, però, il Dipartimento delle finanze fornisce solo una quantificazione numerica di tali categorie, senza nessun riferimento all'entità delle operazioni effettuate. Per ricavare anche la suddivisione degli altri dati ci si è affidati quindi all'ipotesi che le operazioni fatte dai soggetti di una stessa fascia omogenea di volume d'affari, anche se di tipologia diversa (operazioni

---

<sup>26</sup> Al riguardo, infatti, non sono disponibili dati completi derivati dalle dichiarazioni dei redditi. Comunque le differenze tra volume d'affari e di acquisti, da una parte, e fatturato e costi di beni e servizi, dall'altra, sono destinate mediamente a compensarsi, perché frutto pressoché esclusivo delle fluttuazioni temporali determinate dalla differente tempistica delle registrazioni contabili.

<sup>27</sup> Le ripartizioni rappresentate nel "Modello delle ritenute" per le tre tipologie di soggetti previste derivano dall'elaborazione dei dati indicati nel quadro VT delle dichiarazioni IVA.

<sup>28</sup> Ministero dell'economia e delle finanze: "Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" – anno 2017.

<sup>29</sup> Ministero dello sviluppo economico: *Statistiche import-export – Interscambio commerciale dell'Italia*.

<sup>30</sup> ISTAT: *Commercio estero extra UE - Serie storiche*.

intermedie o finali), abbiano il medesimo importo medio. Questo implica che tutti i dati relativi a una determinata fascia si possano attribuire alle diverse tipologie di contribuenti semplicemente in rapporto alla numerosità dei soggetti di ciascuna delle tre categorie.

I risultati finali delle elaborazioni effettuate sono riportati nel prospetto seguente:

**RIPARTIZIONE DATI DICHIARATI (ANNO 2015)**

Classi di volume d'affari (in euro)	Numero di contribuenti con operazioni imponibili IVA	Numerosità delle tipologie di soggetti			RIPARTIZIONE DEL FATTURATO									RIPARTIZIONE DEGLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI						
		Intermedi	Misti	Finali	Intermedi		Misti				Finali			Intermedi		Misti		Finali		
					Esportazioni	Fatturato intermedio	Esportazioni	Fatturato intermedio	Fatturato PA	Fatturato privati	Esportazioni	Fatturato PA	Fatturato privati	Importazioni	Acquisti interni	Importazioni	Acquisti interni	Importazioni	Acquisti interni	
minore di zero	2.966	2.172	493	301	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21.057	132.625	4.779	30.103	2.918	18.379
zero	22.949	12.703	2.274	7.972	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.152.072	7.256.213	206.236	1.298.955	723.004	4.553.769
da 0 a 2500	141.718	81.240	18.306	42.172	0	106.916	0	52.770	1.027	-1.027	0	901	25.922	147.067	926.290	33.139	208.723	76.343	480.841	
da 2500 a 5000	130.147	70.357	28.346	31.444	0	284.246	0	163.205	4.880	-4.880	0	2.630	75.719	80.757	508.639	32.536	204.924	36.092	227.321	
da 5000 a 7000	103.464	53.585	25.737	24.142	0	343.909	0	142.120	7.039	16.021	0	5.202	149.741	66.902	421.375	32.133	202.387	30.142	189.845	
da 7000 a 10000	155.154	76.163	42.928	36.063	0	690.853	0	254.995	16.593	117.800	0	10.983	316.135	90.515	570.102	51.017	321.328	42.859	269.942	
da 10000 a 15000	245.327	113.866	77.280	54.181	32.178	1.482.334	21.839	607.849	42.871	355.329	15.311	23.681	681.660	150.514	947.999	102.153	643.400	71.619	451.088	
da 15000 a 20000	231.846	100.506	80.637	50.703	76.058	1.796.522	61.022	840.023	61.421	539.924	38.370	30.428	875.877	158.040	995.401	126.797	798.620	79.728	502.157	
da 20000 a 25000	217.384	90.566	80.020	46.798	91.489	2.073.559	80.835	1.073.050	78.072	680.981	47.275	35.973	1.035.493	166.975	1.051.674	147.531	929.212	86.281	543.430	
da 25000 a 30000	195.951	80.241	74.878	40.832	151.923	2.190.935	141.769	1.124.299	87.123	833.080	77.309	37.431	1.077.463	178.881	1.126.668	166.926	1.051.365	91.027	573.324	
da 30000 a 40000	330.320	131.820	132.500	66.000	328.094	4.515.302	329.786	2.408.544	193.404	1.936.647	164.271	75.901	2.184.833	352.443	2.219.826	354.261	2.231.277	176.462	1.111.429	
da 40000 a 50000	266.528	105.198	110.513	50.817	326.979	4.607.199	343.499	2.483.922	206.246	2.149.805	157.951	74.720	2.150.836	349.873	2.203.638	367.549	2.314.974	169.010	1.064.490	
da 50000 a 60000	214.627	81.461	93.034	40.132	315.679	4.334.001	360.527	2.457.345	210.923	2.281.455	155.520	71.685	2.063.473	332.154	2.092.041	379.343	2.389.253	163.637	1.030.650	
da 60000 a 75000	253.311	91.080	115.548	46.683	440.369	5.918.689	558.671	3.629.105	319.969	3.559.629	225.711	101.850	2.931.771	472.652	2.976.949	599.626	3.776.686	242.257	1.525.834	
da 75000 a 100000	305.785	102.338	148.108	55.339	699.336	8.509.751	1.012.109	5.885.842	524.810	5.905.030	378.164	154.493	4.447.132	687.241	4.328.520	994.605	6.264.422	371.624	2.340.636	
da 100000 a 125000	216.715	67.782	110.567	38.366	701.165	7.172.030	1.143.751	5.610.784	498.536	5.589.801	396.874	136.293	3.923.223	603.218	3.799.307	983.977	6.197.486	341.434	2.150.486	
da 125000 a 150000	157.657	47.839	84.887	24.931	574.881	6.219.805	1.020.086	5.109.251	470.305	5.457.060	299.596	108.826	3.132.587	534.355	3.365.584	948.176	5.971.996	278.476	1.753.953	
da 150000 a 175000	118.111	35.384	66.841	15.886	437.294	5.499.207	826.057	4.700.957	442.669	5.244.472	196.328	82.891	2.386.033	484.791	3.053.409	915.779	5.767.944	217.652	1.370.858	
da 175000 a 200000	93.567	27.973	54.429	11.165	397.286	5.023.379	773.026	4.304.917	416.515	5.052.905	158.571	67.315	1.937.691	441.145	2.778.508	858.366	5.406.335	176.076	1.108.999	
da 200000 a 250000	138.576	41.401	82.729	14.446	678.603	8.896.875	1.356.010	7.994.506	757.579	9.025.979	236.784	104.225	3.000.151	803.708	5.062.074	1.605.998	10.115.223	280.437	1.766.303	
da 250000 a 310000	116.056	35.256	70.461	10.339	739.360	9.412.476	1.477.650	8.577.638	801.610	9.432.088	216.821	92.672	2.667.584	880.585	5.546.276	1.759.896	11.084.530	258.236	1.626.474	
da 310000 a 400000	117.644	36.274	72.496	8.874	1.005.322	12.192.268	2.009.204	11.469.697	1.038.356	11.859.005	245.940	100.140	2.882.553	1.136.940	7.160.905	2.272.250	14.311.544	278.139	1.751.830	
da 400000 a 515000	95.395	30.515	58.822	6.058	1.079.260	13.182.947	2.080.427	12.595.731	1.082.885	11.733.389	214.260	87.867	2.529.282	1.277.064	8.043.460	2.461.722	15.504.913	253.529	1.596.831	
da 515000 a 700000	96.225	32.120	58.670	5.435	1.526.575	18.255.302	2.788.423	17.110.980	1.420.930	14.813.002	258.311	103.708	2.985.257	1.775.371	11.182.001	3.242.871	20.424.906	300.409	1.892.098	
da 700000 a 1000000	88.052	30.939	52.961	4.152	2.314.739	24.136.950	3.962.341	21.731.628	1.760.660	17.825.045	310.637	108.751	3.130.417	2.418.630	15.233.503	4.140.181	26.076.523	324.579	2.044.329	
da 1000000 a 1500000	77.523	28.668	45.887	2.968	3.154.060	32.577.952	5.048.498	28.160.585	2.222.078	21.762.742	326.540	113.237	3.259.561	3.504.834	22.074.851	5.609.959	35.333.777	362.856	2.285.411	
da 1500000 a 2000000	42.118	16.392	24.275	1.451	2.809.382	26.043.450	4.160.428	21.279.275	1.643.498	15.645.111	248.683	77.398	2.227.936	2.866.282	18.052.998	4.244.693	26.734.781	253.720	1.598.030	
da 2000000 a 2500000	26.254	10.889	14.535	830	2.640.583	22.102.644	3.524.738	17.126.994	1.257.229	11.119.122	201.275	56.563	1.628.183	2.604.594	16.404.782	3.476.699	21.897.649	198.532	1.250.433	
da 2500000 a 5165000	55.625	24.712	29.304	1.609	9.645.270	78.918.576	11.437.560	62.319.746	3.987.875	27.275.657	628.004	172.515	4.965.879	9.509.922	59.897.309	11.277.061	71.027.466	619.192	3.899.918	
da 5165000 a 7000000	14.184	6.677	7.238	269	5.177.533	35.361.406	5.612.549	27.212.414	1.633.466	9.486.584	208.590	47.830	1.376.795	4.416.903	27.819.430	4.788.010	30.156.812	177.946	1.120.777	
da 7000000 a 10000000	12.517	6.054	6.255	208	6.573.023	44.339.769	6.791.255	33.975.327	1.952.188	9.884.387	225.832	51.146	1.472.255	5.562.717	35.036.227	5.747.406	36.199.471	191.121	1.203.755	
da 10000000 a 15000000	9.766	4.624	4.998	144	8.146.547	48.853.954	8.805.458	41.054.488	2.250.201	9.500.687	253.699	51.079	1.470.324	6.158.289	38.787.378	6.656.386	41.924.592	191.781	1.207.911	
da 15000000 a 25000000	8.080	3.821	4.172	87	10.477.151	63.634.922	11.439.590	56.298.993	2.960.779	10.220.702	238.553	48.645	1.400.253	8.262.003	52.037.419	9.020.957	56.817.617	188.117	1.184.835	
da 25000000 a 40000000	4.694	2.060	2.586	48	9.556.447	55.744.086	11.996.589	57.108.789	2.981.971	9.887.011	222.674	43.609	1.255.283	7.312.482	46.056.950	9.179.649	57.817.122	170.388	1.073.172	
da 40000000 a 50000000	1.518	628	879	11	4.348.780	24.114.243	6.086.908	28.080.352	1.438.289	4.233.619	76.173	14.181	408.202	3.047.337	19.193.355	4.265.302	26.864.584	53.377	336.189	
da 50000000 a 250000000	5.096	1.835	3.224	37	24.955.911	160.238.129	43.846.244	239.044.122	11.996.873	30.489.101	503.198	108.475	3.122.484	20.721.989	130.515.415	36.407.461	229.308.828	417.828	2.631.646	
oltre 250000000	1.062	295	762	5	33.828.699	291.483.595	87.381.249	613.982.298	32.084.134	106.850.515	573.368	165.867	4.774.533	34.517.849	217.407.290	89.161.360	561.574.085	585.048	3.684.869	
<b>TOTALE</b>	<b>4.313.912</b>	<b>1.685.434</b>	<b>1.887.580</b>	<b>740.898</b>	<b>133.229.976</b>	<b>1.030.258.179</b>	<b>226.478.100</b>	<b>1.345.972.540</b>	<b>76.853.001</b>	<b>380.757.777</b>	<b>7.500.592</b>	<b>2.569.110</b>	<b>73.952.520</b>	<b>123.248.149</b>	<b>776.266.390</b>	<b>212.622.791</b>	<b>1.339.183.815</b>	<b>8.481.872</b>	<b>53.422.241</b>	

Elaborazione dati fonte Dipartimento delle finanze. Importi espressi in migliaia di euro

E' interessante osservare come la ripartizione individuata sia coerente con l'aspettativa che le dimensioni medie dei soggetti appartenenti alle tre tipologie non siano in realtà equivalenti, ma che, in particolare, chi opera esclusivamente sul mercato finale (commercianti al minuto, ristoratori, ecc.) sia mediamente di dimensioni più piccole rispetto agli altri.<sup>31</sup>

Con i dati ricavati è ora possibile impostare la prima parte della Sezione 1 del modello delle ritenute alla fonte, nella quale si evidenzia la ripartizione delle diverse tipologie di operazioni dichiarate:

Modello delle ritenute alla fonte anno 2015	Sezione 1 Ripartizione delle operazioni effettuate			
	Operazioni dichiarate			
	Intermedi	Misti		Finali
Cessioni interne (*)	1.030,3	1.346,0	380,8	74,0
Cessioni PA	0,0	0,0	76,9	2,6
Esportazioni	133,2	226,5		7,5
Acquisti interni	776,3	1.339,2		53,4
Importazioni	123,2	212,6		8,5
Costi del personale				
Valore aggiunto (**)	264,0	478,3		22,1
<i>Mark-up (***)</i>	<i>22,7%</i>	<i>23,6%</i>		<i>26,3%</i>
<i>Margine operativo (****)</i>				

Importi espressi in miliardi di euro

(\*) Le cessioni interne sono quelle fatte verso soggetti italiani privati.

(\*\*) Il valore aggiunto è la differenza tra cessioni e acquisti complessivi.

(\*\*\*) Il "mark-up" è il rapporto percentuale tra il valore aggiunto e il totale delle cessioni.

(\*\*\*\*) Il Margine operativo è il rapporto percentuale tra la differenza di valore aggiunto e costi del personale e il totale delle cessioni.

A questo punto è possibile passare alla ripartizione delle operazioni realmente effettuate, comprensive cioè di quelle omesse da chi ha evaso. Questa parte del modello è costruita sostanzialmente sulla base di due sole ipotesi:

- a) che l'evasione complessiva delle imposte sui redditi sia quella stimata dalla Commissione governativa sull'economia non osservata e sull'evasione, considerata però al netto delle "imposte dichiarate ma non versate", e pari a 8,9 mld per l'IRES e a 29,9 mld per l'IRPEF, addizionali escluse;<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Le elaborazioni effettuate portano ad attribuire ai soggetti che operano esclusivamente sul mercato finale un fatturato medio di 113.406 euro, mentre chi opera solo su quello intermedio avrebbe un fatturato medio di 690.320 euro. Gli operatori più grossi sarebbero comunque quelli che operano su entrambi i mercati, con un fatturato medio di 1.317.875 euro complessivi, di cui 242.433 realizzati sul mercato finale.

<sup>32</sup> Nel modello non si tiene invece conto della c.d. "evasione da riscossione", ovvero dell'imposta non riscossa a causa dell'omesso o parziale versamento delle imposte sui redditi dovute sulla base delle dichiarazioni presentate, in quanto

b) che le cessioni intermedie “interne” fatturate, ma non dichiarate, rappresentino il 4,26% del totale dichiarato, dato fornito dal precedente modello NENS sull’evasione IVA con riferimento alle operazioni imponibili,<sup>33</sup> e siano quindi pari a 2.477,4 mld<sup>34</sup>.

Sulla base dei dati dichiarati, come già mostrato nel paragrafo 4.1, si può stimare che l’aliquota marginale media “equivalente” dell’IRPEF sia pari al 27,2%, senza le addizionali, e quella dell’IRES al 15,6%, per cui l’ipotesi a) porta a considerare una base imponibile evasa ai fini delle imposte sui redditi di 167,2 mld di euro<sup>35</sup> e conseguentemente che la base imponibile effettiva sia complessivamente pari a 931,6 mld di euro (= 264,0+478,3+22,1 + 167,2).

Se però si considera l’evasione delle imposte sui redditi ripartita tra IRPEF e IRES nella misura indicata dalla Commissione, allora l’aliquota marginale media di chi evade risulta pari al 24,72%, avendo questa volta assorbito in essa anche le addizionali IRPEF.<sup>36</sup> Questo, per coerenza, porta a modificare l’idea iniziale di un’aliquota di ritenuta pari al 26,28%, equivalente cioè all’aliquota marginale media, in quanto, essendo l’incidenza dell’IRES sull’evasione maggiore di quella del numero di società di capitali sul numero complessivo dei contribuenti IVA, l’aliquota corretta da utilizzare per le ritenute alla fonte diventa appunto il **24,72%**.

L’ipotesi b), a sua volta, implica che le cessioni “interne” effettivamente fatturate siano pari a 2.477,4 mld di euro. Considerato che, sulla base dei dati forniti dal Ministero dell’economia e dello sviluppo, le importazioni fatte nel 2015 assommerebbero a circa 370,5 mld di euro, l’ammontare degli acquisti effettivi, dati dalla somma di cessioni intermedie interne e importazioni effettive, si può stimare in 2.847,8 mld di euro.

Tenuto conto che, sempre secondo il Ministero dell’economia e dello sviluppo, le esportazioni 2015 sono pari a 412,3 mld di euro, possiamo affermare che, affinché la base imponibile reale risulti pari a quella già stimata (931,6 mld), le cessioni effettivamente fatte sul mercato finale devono allora essere pari a 889,8 mld di euro.<sup>37</sup> Questo porta finalmente a stimare in 3.779,4 mld il fatturato effettivo complessivo come somma delle esportazioni e delle cessioni interne, sia intermedie che finali (=412,3+2.477,4+889,8).

Dai dati stimati per le operazioni realmente fatte, emerge un “*mark-up*” medio pari al 24,6%, più alto di quel 23,3% che appare invece dai dati dichiarati. A questo punto, imponendo lo stesso incremento ai singoli “*mark-up*” delle tre tipologie di soggetti, è possibile fare una stima della

---

l’obiettivo è quello di analizzare i saldi tra imposte dovute e ritenute subite. Questo significa considerare un’evasione IRPEF di 29,9 mld anziché 31,6, e quella IRES di 8,9 mld anziché 10,3.

<sup>33</sup> Cfr. “*Misure di contrasto all’evasione fiscale – Una proposta di riforma del regime IVA*” - NENS – 2014.

<sup>34</sup> Il valore delle cessioni interne non comprende le importazioni ed è pari a:  $(1.030,3+1.346,0)*(1+4,26\%)=2.477,4$ .

<sup>35</sup> L’aliquota marginale dell’IRPEF utilizzata non tiene conto delle addizionali regionali e comunali. La base imponibile evasa si ottiene sommando i due rapporti:  $29,0/27,2\%=110,0$  e  $8,9/15,6\%=57,6$ , che forniscono una stima della base imponibile evasa ai fini dell’IRPEF e dell’IRES rispettivamente.

<sup>36</sup> L’aliquota marginale media di chi evade è data dalla media delle aliquote marginali dell’IRPEF (29,5%), comprensiva delle addizionali, e dell’IRES (15,6%), pesate in rapporto alla rispettiva base imponibile evasa, cioè risulta pari a:  $(110,0*29,5\%+57,6*15,6\%)/(110,0+57,6)=24,718\%$ .

<sup>37</sup> Il dato riportato è infatti quello che determina una base imponibile pari a quella calcolata (931,6). Difatti:  $(2.847,8+931,6)-(2.477,4+412,3)=889,8$  mld.

ripartizione di tutte le operazioni effettuate. I risultati ottenuti sono riportati nella sezione 1 del modello:

**Modello delle ritenute alla fonte  
anno 2015**

Tipologia operazioni	Sezione 1 - Ripartizione delle operazioni effettuate															
	Operazioni dichiarate			Operazioni effettive			Operazioni non dichiarate			% di omissione						
	Intermedi	Misti	Finali	Intermedi	Misti	Finali	Intermedi	Misti	Finali	Intermedi	Misti	Finali				
Cessioni interne (*)	1.030,3	1.346,0	380,8	74,0	1.074,1	1.403,3	659,9	128,2	43,8	57,3	279,1	54,2	4,1%	4,1%	42,3%	42,3%
Cessioni PA			76,9	2,6			98,4	3,3			21,6	0,7			21,9%	21,9%
Esportazioni	133,2	226,5		7,5	149,6	254,3		8,4	16,4	27,8		0,9	10,9%	10,9%		10,9%
Acquisti interni	776,3	1.339,2		53,4	798,4	1.587,0		91,9	22,1	247,9		38,5	2,8%	15,6%		41,9%
Importazioni	123,2	212,6		8,5	132,6	228,8		9,1	9,4	16,1		0,6	7,1%	7,1%		7,1%
Costi del personale	135,4	236,3		9,8	135,4	236,3		9,8	0	0		0	0%	0%		0%
Valore aggiunto (**)	264,0	478,3		22,1	292,7	600,0		38,8	28,7	121,8		16,7	9,8%	20,3%		43,0%
<i>Mark-up (***)</i>	<i>22,7%</i>	<i>23,6%</i>		<i>26,3%</i>	<i>23,9%</i>	<i>24,8%</i>		<i>27,8%</i>								
<i>Margine operativo (****)</i>	<i>11,0%</i>	<i>11,9%</i>		<i>14,7%</i>	<i>12,9%</i>	<i>15,1%</i>		<i>20,8%</i>								

Importi espressi in miliardi di euro

(\*) Le cessioni interne sono quelle fatte a clienti privati italiani.

(\*\*) Il valore aggiunto è la differenza tra cessioni e acquisti complessivi.

(\*\*\*) Il Mark-up è il rapporto percentuale tra il valore aggiunto e il totale delle cessioni.

(\*\*\*\*) Il Margine operativo è il rapporto percentuale tra la differenza di valore aggiunto e costi del personale e il totale delle cessioni.

Come si vede, nel prospetto compaiono anche i costi del personale, valutati in base alle risultanze dell'ISTAT per il 2014.<sup>38</sup>

<b>ISTAT - Struttura delle imprese (anno 2014)</b>	
Costi del personale	381,5
Salari e stipendi	273,7
Contributi a carico dell'azienda	107,8

*Dati espressi in miliardi di euro*

e ripartiti proporzionalmente alle dimensioni dell'azienda, e cioè al fatturato reale, operando anche in questo caso per fasce omogenee di volume d'affari. I costi del personale dichiarati sono stati poi posti uguali a quelli effettivi, nell'ipotesi che l'omissione dei costi di produzione riguardi esclusivamente i beni e servizi.

Il modello costruito permette quindi di stimare nel 9,8%, 20,3% e 43,09%, rispettivamente, l'omissione di valore aggiunto, e quindi di base imponibile, operata dalle tre diverse tipologie di soggetti: "intermedi", "misti" e "finali". Se poi, anziché il valore aggiunto effettivo, si prende a riferimento il margine operativo lordo (MOL), ovvero la differenza tra lo stesso valore aggiunto e i costi del personale, le percentuali di evasione risultano ancora maggiori e diventano, rispettivamente, il 18,3%, il 33,5% e il 57,5%. Come si vede, e come era logico che fosse, la propensione a evadere evidenziata dal nostro modello appare di gran lunga maggiore nei soggetti che operano esclusivamente sul mercato finale e molto inferiore in quelli che interagiscono esclusivamente con altri soggetti IVA.

Possiamo passare ora alla determinazione del saldo finanziario tra i crediti e i debiti derivanti dalle ritenute applicate, tenendo ovviamente conto anche dell'imposta dovuta.

Per la ripartizione delle imposte sui redditi dichiarate, complessivamente pari a 63,1 mld di euro, si è operato al solito per fasce omogenee di volume d'affari.<sup>39</sup> Quelle effettivamente dovute, invece, sono state ricavate come somma delle imposte dichiarate e di quelle evase. Queste ultime sono state calcolate a partire dal valore aggiunto omesso, ripartendolo tra IRPEF e IRES nelle proporzioni individuate dalla Commissione governativa per l'evasione e utilizzando le aliquote marginali desunte dai dati dichiarati e riportate nella seguente tabella:

---

<sup>38</sup> Cfr. ISTAT – "Statistiche nazionali sulla struttura delle imprese (dati dal 2008)". Questi dati non tengono ovviamente conto del "lavoro nero".

<sup>39</sup> Le elaborazioni si basano sui dati pubblicati dal Dipartimento delle finanze: "Dati e statistiche – Dichiarazioni fiscali 2015".

Imposta	Tipologia di soggetti IVA	Aliquota marginale
IRPEF	Professionisti	33,6%
	Imprenditori	26,3%
	Società di persone	22,7%
Addizionali IRPEF	Professionisti	2,4%
	Imprenditori	2,4%
	Società di persone	1,9%
IRES	Società di capitali	15,6%

E' doveroso però ricordare che tali valori di aliquote sono validi "per difetto" perché non tengono conto del possibile passaggio di scaglione determinato dalla dichiarazione dei redditi evasi né dell'eventualità che le società che hanno dichiarato una perdita passino invece in una situazione di utile.

Il risultato di queste elaborazioni è rappresentato nella sezione 2 del modello:

**Modello delle ritenute alla fonte anno 2015**

Tipologia delle operazioni	Sezione 2 - Ripartizione dei saldi											
	Situazione apparente			Situazione reale			Situazione teorica					
	Interm.	Misti	Finali	Interm.	Misti	Finali	Interm.	Misti	Finali			
Ritenute subite per le cessioni interne	254,7	332,7	0	0	265,5	346,9	0	0	265,5	346,9	0	0
Ritenute subite dalla PA	0	0	19,0	0,6	0	0	24,3	0,8	0	0	24,3	0,8
Ritenute effettuate sugli acquisti interni	191,9	331,0	13,2	197,3	392,3	22,7	197,3	392,3	22,7	197,3	392,3	22,7
Imposte sui redditi dovute	22,8	34,9	5,3	22,8	34,9	5,3	29,9	65,0	9,5	29,9	65,0	9,5
<b>Saldo a debito/credito</b>	-39,9	14,2	17,9	-45,3	56,0	27,2	-38,2	86,1	31,4	-38,2	86,1	31,4
<b>Variazione delle imposte da versare</b>	-274,9%	-59,2%	+235,7%	-298,4%	+60,4%	+410,9%	-227,6%	+32,4%	+231,6%	-227,6%	+32,4%	+231,6%
<b>Numero di contribuenti</b>	1.685.434	1.887.580	740.898	1.685.434	1.887.580	740.898	1.685.434	1.887.580	740.898	1.685.434	1.887.580	740.898
Ritenute versate dalla PA	0	19,0	0,6	0	24,3	0,8	0	24,3	0,8	0	24,3	0,8

Importi in miliardi di euro

Il primo riquadro riporta i saldi tra debiti e crediti che si genererebbero se i dati dichiarati fossero quelli effettivi, cioè "a evasione zero", per cui espone solo l'esito "apparente" della normativa proposta. Il secondo riquadro, invece, corrisponde alla situazione che si verrebbe effettivamente a determinare se i dati dichiarati restassero quelli attuali e le ritenute fossero quelle effettivamente applicate. Il terzo, infine, descrive quella che sarebbe la situazione teorica, ovvero quali sarebbero i saldi finali nell'ipotesi che le imposte realmente dovute fossero integralmente dichiarate, ed è quello che andremo ad analizzare.

### 5.3 Effetti finanziari per i contribuenti: la compensazione dei crediti

Come evidenziato dal modello, in teoria solo la prima delle tre categorie di soggetti, quella degli "Intermedi", avrebbe realmente problemi di crediti in eccesso (-38,2 mld), mentre le altre due si troverebbero a essere mediamente in debito con lo Stato, avendo un saldo debiti-crediti pari a +86,1 e +31,4, rispettivamente.

Tuttavia, a livello di singolo contribuente, potrebbe anche accadere il contrario e sarebbe quindi utile il meccanismo ipotizzato di compensazione dei crediti residui con i versamenti connessi al personale dipendente (ritenute IRPEF e contributi sociali).

Dai dati ISTAT precedentemente riportati si può ricavare che la componente "monte salari" rappresenta complessivamente circa il 71,74% dei costi del personale.

Partendo dai costi del personale dichiarati dai soggetti "intermedi", che abbiamo visto sopra essere pari a 135,4 mld e tenuto conto che i contributi sociali a carico dei dipendenti sono pari, normalmente, al 9,5%, e che l'aliquota media IRPEF per i lavoratori dipendenti è pari al 29,52% (addizionali comprese), possiamo stimare la consistenza complessiva delle voci che potrebbero essere oggetto di compensazione per la copertura dei crediti residui. Si arriva così a calcolare che le ritenute IRPEF fatte ai dipendenti dai soggetti "Intermedi" corrispondono a 26,0 mld di euro.<sup>40</sup> Si tratta, quindi, di un importo insufficiente a coprire il residuo di crediti complessivo determinato dalle ritenute subite, stimato dal modello in 38,2 mld. La situazione sarebbe invece in perfetto equilibrio finanziario se si consentisse la compensazione con i contributi obbligatori a carico delle aziende, stimati in 38,3 mld di euro.<sup>41</sup> Anche in questo caso, comunque, si tratterebbe solo del risultato frutto di una media. In realtà, statisticamente, circa la metà dei soggetti "Intermedi" – forse più di 800.000 contribuenti, quindi – si troverebbe in una situazione finale di credito, anche se per cifre generalmente basse.

<b>Stima ripartizione costi del personale soggetti "intermedi" - anno 2014</b>	
A. Costi del personale soggetti intermedi	135,4
B. Salari e stipendi (= A * 71,74%)	97,1
C. Contributi a carico dell'azienda (= A - B)	38,3
D. Contributi a carico dei dipendenti (= B * 9,5%)	9,2
E. Ritenute IRPEF personale dipendente (= (B - D) * 29,52%)	26,0

*Importi espressi in miliardi di euro*

Questa considerazione suggerisce allora di estendere la compensazione tanto ai contributi sociali, compresi quelli a carico dei dipendenti, quanto alle ritenute IRPEF. Nulla vieta, ovviamente, che per compensare le ritenute alla fonte subite, oltre a quelle effettuate, all'imposta sui redditi

<sup>40</sup> Le ritenute alla fonte IRPEF effettuate ai dipendenti dei soggetti "Intermedi" sono infatti pari a:  $135,44 * 71,74% * (1 - 9,5%) * 29,52% = 26,0$  mld.

<sup>41</sup> I contributi sociali obbligatori a carico delle aziende che operano esclusivamente a livello intermedio sono pari a:  $107,8 * 135,4 / 381,5 = 38,272$  mld di euro.

dovuta, alle ritenute IRPEF operate sui salari dei dipendenti e ai contributi sociali obbligatori, si consenta di utilizzare anche le altre imposte. In tal caso il bacino complessivo a disposizione dei soggetti IVA per la compensazione di eventuali crediti derivanti dalle ritenute alla fonte subite potrebbe essere quello rappresentato nella sezione 3 del modello:

<b>Modello delle ritenute alla fonte anno 2015</b>	<b>Sezione 3 - Ripartizione dei debiti fiscali e contributivi</b>								
	<b>Situazione apparente</b>			<b>Situazione reale</b>			<b>Situazione teorica</b>		
	<b>Intermedi</b>	<b>Misti</b>	<b>Finali</b>	<b>Intermedi</b>	<b>Misti</b>	<b>Finali</b>	<b>Intermedi</b>	<b>Misti</b>	<b>Finali</b>
Crediti/debiti delle imposte sui redditi	-39,9	14,2	17,9	-45,3	56,0	27,2	-38,2	86,1	31,4
Ritenute IRPEF personale dipendente	26,0	45,3	1,9	26,0	45,3	1,9	26,0	45,3	1,9
Contributi a carico dei dipendenti	9,2	16,1	0,7	9,2	16,1	0,7	9,2	16,1	0,7
Contributi sociali a carico dell'azienda	38,3	66,8	2,8	38,3	66,8	2,8	38,3	66,8	2,8
IRAP	7,2	12,6	0,7	7,2	12,6	0,7	8,2	16,8	1,3
IVA	30,6	55,8	3,3	30,6	55,8	3,3	35,4	73,0	6,5
<b>Imposte e contributi da versare</b>	<b>66,0</b>	<b>252,6</b>	<b>36,6</b>	<b>73,1</b>	<b>282,7</b>	<b>40,7</b>	<b>78,9</b>	<b>304,1</b>	<b>44,5</b>

*Importi espressi in miliardi di euro*

Per determinare l'IRAP effettivamente dovuta, la base imponibile evasa che è stata stimata per le imposte sui redditi è stata leggermente ridotta per tener conto dei soggetti esentati dall'imposta,<sup>42</sup> dopodiché è stata applicata l'aliquota marginale media del 3,49%, calcolata in base ai dati dichiarati nel 2014 comprendendo anche i contribuenti con valore della produzione negativo. Per l'IVA, invece, è stato necessario estrapolare dalla base imponibile evasa ai fini delle imposte dirette quella relativa alle sole operazioni imponibili ai fini dell'IVA. A questa base imponibile è stata poi applicata l'aliquota equivalente IVA del 21,21%, che tiene conto anche della c.d. "evasione da aliquote", dopodiché è stata sottratta l'evasione IVA già assorbita dallo "split payment" (2.171 mln di euro).

Come mostrato dal modello, tutte e tre le categorie prese in esame sarebbero in questo caso ampiamente a debito nei confronti dello Stato, nonostante le ritenute alla fonte subite per gli acquisti fatti, e questo scongiurerebbe definitivamente l'ipotesi che i contribuenti IVA possano lamentare una riduzione di liquidità causata dal nuovo regime.

Tornando alla Sezione 2, per quel che concerne i versamenti attesi dallo Stato riguardo alle imposte sui redditi, in tutto 142,6 mld di euro (=86,1+31,4+24,3+0,8), si vede che essi, oltre che dalle pubbliche amministrazioni, dovrebbero venire esclusivamente dai soggetti "finali" e da quelli

<sup>42</sup> Si tratta essenzialmente degli agricoltori e dei soggetti in regime agevolato.

“misti”, in quanto sono quelli che effettuano cessioni sul mercato finale interno e quindi senza subire ritenute. E’ chiaro allora che le incognite riguardanti l’effettuazione dei versamenti riguarderebbero soprattutto i soggetti che operano in modo prevalente o esclusivo sul mercato finale, come tipicamente accade per i commercianti al minuto e gli artigiani, perché potrebbero “decidere” di ampliare ulteriormente la loro evasione, già attestata come visto sul 57,5% del MOL, non versando parte delle ritenute fatte sugli acquisti.

Nella situazione descritta dal modello, però, **circa il 60% dei versamenti teorici (86,1 mld di euro su 142,6) dovrebbe provenire dai soggetti di dimensioni economiche mediamente maggiori, quelli della tipologia “misti”, mentre i più piccoli, quelli della categoria “finali”, dovrebbero versare poco più del 20% delle entrate complessive; la rimanente parte sarebbe assicurata dalle ritenute fatte e versate dalle pubbliche amministrazioni.** Questa considerazione è già di per sé un elemento importante e favorevole, perché l’extra debito di commercianti e artigiani sarebbe comunque inferiore all’attuale evasione. Esistono tuttavia almeno altri tre fattori che dovrebbero indebolire l’ipotesi di un’omissione consistente dei versamenti dovuti e salvaguardare pertanto le entrate dello Stato:

- il primo è che l’eventuale omesso versamento delle ritenute operate implicherebbe, per coerenza, anche la mancata detrazione dei relativi acquisti, per cui ci sarebbe un evidente contrasto d’interessi;
- il secondo è che l’indebita appropriazione delle ritenute, dovuta al mancato versamento, costituirebbe un illecito punibile anche con la reclusione e rappresenterebbe quindi un vero e proprio “salto di qualità” rispetto alla strategia di evasione di chi oggi si limita sostanzialmente a non dichiarare parte dei corrispettivi ricavati dalle vendite fatte a clienti privati per ridurre le imposte da pagare;
- il terzo è che i rischi connessi all’evasione aumenterebbero in misura considerevole perché un mancato versamento delle ritenute sarebbe facilmente intercettabile attraverso l’incrocio con i dati delle fatture trasmessi dai fornitori in base agli obblighi introdotti dal nuovo “spesometro”, per cui scatterebbe l’immediato accertamento con l’aggiunta di sanzioni e interessi.

A ulteriore e, forse, definitiva garanzia per lo Stato, si potrebbe comunque prevedere nella norma l’obbligo di pagamento dei fornitori tramite bonifico bancario, almeno per le categorie di contribuenti più esposte sul mercato finale. In tal modo le ritenute alla fonte di competenza di questi soggetti potrebbero essere fatte versare allo Stato direttamente dagli intermediari finanziari e il loro debito d’imposta resterebbe quello attuale, per di più al netto delle eventuali ritenute subite dalle pubbliche amministrazioni.

In tal senso è interessante analizzare il seguente prospetto, dove sono riportati gli importi delle operazioni verso consumatori finali effettuate nel 2015 per ciascuna tipologia di attività:

Sezione di attività'	Operazioni imponibili			% di operazioni verso consumatori finali	% d'incidenza sul mercato finale
	Verso titolari di partita IVA	Verso consumatori finali	Totale		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	56.314.511	3.619.506	59.934.017	6,0%	0,7%
Estrazione di minerali da cave e miniere	4.678.315	36.054	4.714.369	0,8%	0,0%
Attività' manifatturiere	448.332.562	20.204.056	468.536.618	4,3%	4,1%
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	228.678.993	26.849.117	255.528.110	10,5%	5,5%
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività' gestione rifiuti e risanamento	25.585.702	4.383.251	29.968.953	14,6%	0,9%
<b>Costruzioni</b>	99.413.530	37.944.717	137.358.247	<b>27,6%</b>	<b>7,7%</b>
<b>Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli</b>	518.645.119	275.523.909	794.169.032	<b>34,7%</b>	<b>56,2%</b>
Trasporto e magazzinaggio	79.050.752	15.783.893	94.834.645	16,6%	3,2%
<b>Attività' dei servizi di alloggio e di ristorazione</b>	17.994.250	49.489.319	67.483.570	<b>73,3%</b>	<b>10,1%</b>
Servizi di informazione e comunicazione	69.265.030	18.315.729	87.580.758	20,9%	3,7%
Attività' finanziarie e assicurative	28.908.412	2.837.256	31.745.668	8,9%	0,6%
Attività' immobiliari	26.102.358	5.547.280	31.649.638	17,5%	1,1%
Attività' professionali, scientifiche e tecniche	70.724.419	9.681.809	80.406.229	12,0%	2,0%
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	67.262.247	5.380.503	72.642.749	7,4%	1,1%
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	6.201.202	1.655.752	7.856.954	21,1%	0,3%
Istruzione	1.469.183	520.302	1.989.485	26,2%	0,1%
Sanità' e assistenza sociale	7.485.662	2.063.107	9.548.769	21,6%	0,4%
Attività' artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	7.039.178	3.278.988	10.318.166	31,8%	0,7%
Altre attività' di servizi	6.380.352	7.145.594	13.525.946	52,8%	1,5%
Attività' di famiglie e convivenze	1.995	1.306	3.301	39,6%	0,0%
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	9.766	461	10.227	4,5%	0,0%
Attività' non classificabile	2.131	165	2.296	7,2%	0,0%
<b>TOTALE</b>	<b>1.769.545.668</b>	<b>490.262.074</b>	<b>2.259.807.748</b>	<b>21,7%</b>	<b>100,0%</b>

Importi in migliaia di euro (fonte Dipartimento delle finanze)

Come si vede, i settori di attività maggiormente coinvolti sul mercato finale sono, nell'ordine:

- quello dei "Servizi di alloggio e ristorazione", con il 73,3% di operazioni rivolte a consumatori finali;
- il "Commercio all'ingrosso e al dettaglio", con il 34,7% delle operazioni;
- il settore delle "Costruzioni", con il 27,6% di operazioni finali.

Una norma che obbligasse i soggetti che operano in tali settori economici a pagare i propri fornitori tramite bonifico bancario coinvolgerebbe il 42,4% dei soggetti IVA, di cui circa la metà del settore commercio, ma costituirebbe una fortissima garanzia per lo Stato dato che, insieme, questi tre settori economici coprirebbero il 74,0% dell'intero mercato finale. Questo aspetto è ovviamente di fondamentale importanza perché, al di là di quanto verrà illustrato nel paragrafo successivo circa gli effetti che l'introduzione delle ritenute alla fonte potrà avere sull'evasione, il versamento di tutte le ritenute operate assicurerebbe allo Stato per lo meno lo stesso gettito fiscale attuale.

In conclusione, anche grazie agli accorgimenti individuati, si ritiene di poter affermare che l'eventuale introduzione dell'obbligo generalizzato di ritenuta alla fonte sugli acquisti dei soggetti IVA non avrebbe conseguenze negative né per le finanze dei contribuenti né per quelle dello Stato. Vediamo ora quali potrebbero essere invece gli effetti positivi.

## 5.4 Effetti finanziari per lo Stato: l'incremento del gettito fiscale

In definitiva, il principio su cui poggia l'idea di contrastare l'evasione fiscale mediante le ritenute alla fonte è semplice: in questo modo, infatti, chi non volesse dichiarare le cessioni non potrebbe neppure detrarre le ritenute subite, mentre chi non dovesse versare le ritenute operate non potrebbe neppure detrarre i relativi costi. In altri termini, sembrerebbe non esserci ragione né per evadere né per trattenere le ritenute fatte.

In effetti questo ragionamento è perfettamente valido per chi opera esclusivamente nei confronti degli altri soggetti IVA, e perciò è **ragionevole ritenere che l'evasione intermedia potrebbe scomparire del tutto**. La situazione, invece, è diversa per chi opera sul mercato finale, perché in questo caso potrà comunque trarre profitto dall'omissione di una parte degli incassi senza per questo dover rinunciare a detrarre alcuna ritenuta.

Ovviamente, chi si trova a operare su entrambi i mercati, oppure con l'estero, si troverebbe in una situazione ibrida tra quelle descritte, per cui prevedere l'effetto dell'introduzione delle ritenute alla fonte sul comportamento dei soggetti IVA in sede di dichiarazione dei redditi, e quindi sull'evasione fiscale, non è in realtà una cosa semplice e richiede un approfondimento di come lo scenario potrebbe evolvere per le diverse tipologie di soggetti.

Ripartiamo quindi dalla considerazione che l'unico modo che i fornitori avrebbero per non "perdere" definitivamente la parte dei corrispettivi trattenuta a titolo di acconto dai loro clienti interni sarebbe quello di utilizzarla in compensazione. Per come la norma è stata ipotizzata, questo potrà avvenire o in sede di dichiarazione, detraendo le ritenute subite dall'imposta dovuta, o in sede di versamenti periodici, compensando, tramite il modello F24, le ritenute fatte ai propri fornitori o ai dipendenti ed eventualmente altre imposte o contributi sociali. In entrambi i casi, quindi, i fornitori si troverebbero costretti a rendere manifeste le ritenute subite, e questo dovrebbe portarli, per coerenza, a dichiarare anche le relative cessioni. Se così non fosse, stante la proporzionalità diretta tra ritenute subite e fatturato, l'accertamento di quanto non dichiarato sarebbe automatico e con esso anche l'applicazione delle sanzioni e degli interessi.

D'altra parte, per i fornitori, la dichiarazione delle cessioni intermedie interne sarebbe sì obbligata, ma anche "gratuita", nel senso che la relativa imposta sarebbe interamente compensata dalla detrazione delle ritenute subite. Questo porta a ritenere che, così come stabilito dal nuovo "spesometro",<sup>43</sup> i fornitori finiranno per comunicare all'Agenzia delle entrate i dati analitici di tutte le fatture emesse (al contrario di quanto potrebbe avvenire con il regime attuale); se non altro, per evitare inutili quanto inevitabili sanzioni, dato che l'incoerenza tra i dati trasmessi e quelli dichiarati sarebbe palese.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Si fa riferimento all'obbligo di comunicazione dei dati delle fatture di acquisto e vendita previsto dall'art. 21 del DL n. 78/2010, così come modificato dall'art. 4 del DL n. 193/2016.

<sup>44</sup> Aspettativa fondata soprattutto se le sanzioni per le mancate comunicazioni dovessero essere adeguatamente aumentate.

E' presumibile che questo mutamento "sostanziale" nel comportamento dei fornitori convinca anche i clienti a dichiarare tutti gli acquisti interni e a versare le ritenute fatte perché, diversamente, rischierebbero l'immediato accertamento degli importi non versati, ricostruiti anch'essi in via automatica dall'Amministrazione finanziaria come differenza tra gli importi indicati sul modello F24 e le fatture comunicate dai loro fornitori.

A tale proposito, si ritiene utile evidenziare come **questo fattore di deterrenza sia oggi assente e rappresenti pertanto un punto di forza della soluzione proposta**. Attualmente, infatti, l'eventuale riscontro di acquisti non dichiarati potrebbe al più innescare un laborioso e costoso "controllo di magazzino" da parte dei funzionari dell'Agenzia delle entrate per risalire, almeno induttivamente, ai relativi ricavi omessi e quindi all'accertamento dell'imposta evasa. Si capisce quindi come la sostanziale ineluttabilità di un accertamento automatico possa rappresentare invece un elemento capace di garantire, da solo, il corretto versamento di tutte le ritenute fatte; tanto più che, tra sanzioni e interessi, la richiesta dell'Amministrazione sarebbe d'importo superiore all'imposta evasa.

Questo significa anche che, al limite, potrebbe non essere indispensabile introdurre l'obbligo di pagamento tramite bonifico bancario per le categorie di contribuenti più a rischio di evasione. In ogni caso, la diretta conseguenza di queste considerazioni dovrebbe essere il recupero completo della perdita di gettito causata dall'evasione fatta sugli scambi interni, perché se pure qualcuno dovesse incidentalmente decidere di non dichiarare parte di tali ricavi, lo Stato incasserebbe in ogni caso l'imposta dovuta sotto forma di ritenute operate e versate dai clienti.

Messa da parte quindi l'evasione intermedia, agli evasori non resterebbe allora che cercare di sottrarre materia imponibile attraverso l'omissione delle cessioni effettuate sul mercato finale o all'estero. Se però, anche a fronte della dichiarazione "necessariamente" veritiera degli acquisti effettuati, gli evasori continuassero a non dichiarare le stesse vendite al consumo evase in precedenza, il "mark-up" risultante dai dati dichiarati si abbasserebbe.<sup>45</sup>

Questa considerazione suggerisce allora di **utilizzare il "mark-up" esposto in dichiarazione come "spia" dell'evasione al consumo** e di affiancare al provvedimento sulle ritenute alla fonte una norma che consenta all'Amministrazione finanziaria di procedere, a garanzia delle entrate dello Stato, all'accertamento induttivo dei ricavi omessi evidenziati da un abbassamento consistente o comunque anomalo del rapporto fatturato/acquisti, potendo utilizzare allo scopo anche gli studi di settore.

---

<sup>45</sup> E' importante osservare che l'abbassamento del "mark-up" è la conseguenza diretta del fatto che gli acquisti interni non dichiarati per mascherare il fatturato omesso sono maggiori delle cessioni interne non dichiarate. Questo significa che il problema dell'abbassamento del "mark-up", e quindi del potenziale aumento della base imponibile evasa, è un fattore di rischio comune a tutti gli interventi abbiano l'effetto di "imporre" la dichiarazione di tutte le operazioni intermedie. Ivi compreso, quindi, l'eventuale introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica sul quale sembrerebbe puntare il MEF, per di più, viste le difficoltà tecniche e organizzative insite in un cambiamento del genere, con tempi prevedibilmente molto più lunghi di quelli richiesti per l'attuazione della proposta in esame.

E' ragionevole pensare che una norma di questo tipo avrebbe prima di tutto un effetto deterrente nei confronti degli evasori e favorirebbe pertanto un adeguamento spontaneo del fatturato in proporzione agli acquisti dichiarati in modo da mantenere il "mark-up" su valori per lo meno simili ai precedenti.

Un espediente per sfuggire al meccanismo appena descritto potrebbe essere rappresentato dalle importazioni e dalle esportazioni, perché tali operazioni resterebbero fuori dal regime delle ritenute. Le importazioni, in particolare, potrebbero essere omesse per alzare il "mark-up" senza doversi esporre al versamento di ritenute, mentre le esportazioni potrebbero non essere dichiarate senza per questo perdere detrazioni.

A questo proposito è però importante tener conto del fatto che eventuali importazioni extra UE non dichiarate sarebbero facilmente riscontrabili dall'Amministrazione finanziaria attraverso il raffronto con i dati delle bollette doganali rilasciate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli; per cui questo elemento dovrebbe costituire un ulteriore fattore d'intralcio per chi intendesse continuare a evadere.<sup>46</sup>

Verifichiamo ora, in termini più concreti, in quale misura l'introduzione delle ritenute potrebbe modificare i comportamenti dei contribuenti e come i ragionamenti prima fatti potrebbero effettivamente determinare l'emersione di una parte significativa della base imponibile evasa.

A tale scopo i dati relativi alle operazioni dichiarate e a quelle omesse presenti nella Sezione 1 del Modello delle ritenute alla fonte possono essere letti in un modo diverso, come mostrato nella Sezione 4:

Modello delle ritenute alla fonte anno 2015	Sezione 4 - Effetti sull'evasione delle imposte sui redditi							
	Soggetti in regola				Evasori			
	Intermedi	Misti		Finali	Intermedi	Misti	Finali	
Cessioni interne	1.030,3	1.346,0	380,8	74,0	43,8	57,3	279,1	54,2
Cessioni PA	0,0	0,0	76,9	2,6	0,0	0,0	21,6	0,7
Esportazioni	133,2	226,5		7,5	16,4	27,8		0,9
Acquisti interni	776,3	1.339,2		53,4	22,1	247,9		38,5
Importazioni	123,2	212,6		8,5	9,4	16,1		0,6
Valore aggiunto	135,4	236,3		9,8	28,7	121,8		16,7

*Importi espressi in miliardi di euro*

<sup>46</sup> La deterrenza a non omettere importazioni extra UE per tenere alto il "mark-up" sarebbe ulteriormente rafforzata se, come suggerito da NENS, l'obbligo di comunicazione delle bollette doganali, che il nuovo "spesometro" attribuisce agli stessi importatori, venisse spostato esplicitamente in capo all'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

In questo modo, diventa possibile schematizzare in modo semplice i precedenti ragionamenti, operando come se i soggetti IVA si ripartissero in due categorie ben distinte, i contribuenti in regola e gli evasori, salvo poi riunificare i risultati ottenuti e analizzare la situazione complessiva che alla fine verrebbe a crearsi.

La prima cosa che salta all'occhio osservando i dati della sezione 4 del modello è che gli evasori si ritroverebbero complessivamente con 123,4 mld di operazioni assoggettate a ritenuta da altri soggetti IVA o da enti pubblici.<sup>47</sup> A situazione immutata, evidentemente, le relative detrazioni andrebbero perse, per cui è logico pensare che nella nuova situazione le cessioni assoggettate a ritenuta alla fonte verrebbero dichiarate e, di conseguenza, comunicate all'Agenzia delle entrate, così da poterle tranquillamente portare in compensazione all'interno del mod. F24 o nella dichiarazione annuale.

A questo punto le cessioni interne sarebbero tutte dichiarate e quindi si deve presumere che gli evasori si troverebbero a dover dichiarare tutti gli acquisti interni effettuati. Conseguentemente dovrebbero anche versare tutte le ritenute effettuate, a meno di non accettare il rischio di un accertamento degli importi non versati, peraltro, come s'è detto, "automatico" e praticamente certo.

Per quanto riguarda le importazioni, secondo i dati ISTAT,<sup>48</sup> nel 2015 ci sarebbero state importazioni extra UE per 153,1 mld di euro. Di queste, come osservato, l'Amministrazione finanziaria è in grado di conoscere tutte le informazioni di dettaglio dalle bollette doganali rilasciate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Questo dovrebbe portare gli evasori a dichiarare forzatamente anche il 41,3% delle importazioni (=153,1/370,5).

In definitiva, si ritiene che la posizione dichiarata dagli attuali evasori dovrebbe evolvere in quella rappresentata nel seguente schema:

<b>Modello delle ritenute alla fonte anno 2015</b>	<b>Sezione 4 - Effetti sull'evasione delle imposte sui redditi</b>										
	<b>Soggetti in regola</b>				<b>Evasori</b>				<b>Evasori ravveduti</b>		
<b>Tipologia delle operazioni</b>	<b>Intermedi</b>	<b>Misti</b>		<b>Finali</b>	<b>Intermedi</b>	<b>Misti</b>		<b>Finali</b>	<b>Intermedi</b>	<b>Misti</b>	<b>Finali</b>
Cessioni interne	1.030,3	1.346,0	380,8	74,0	43,8	57,3	279,1	54,2	43,8	57,3	
Cessioni PA	0,0	0,0	76,9	2,6	0,0	0,0	21,6	0,7		21,6	0,7
Esportazioni	133,2	226,5		7,5	16,4	27,8		0,9			
Acquisti interni	776,3	1.339,2		53,4	22,1	247,9		38,5	22,1	247,9	38,5
Importazioni	123,2	212,6		8,5	9,4	16,1		0,6	3,9	6,7	0,3
Valore aggiunto	135,4	236,3		9,8	28,7	121,8		16,7	17,9	-175,7	-38,1

Importi espressi in miliardi di euro

<sup>47</sup> Più precisamente: 43,8+57,3=101,1 mld di cessioni intermedie e 21,6+0,7=22,3 mld di cessioni alla PA.

<sup>48</sup> Fonte ISTAT: "Commercio estero extra UE - Serie storiche".

A questo punto possiamo tornare ad analizzare le nostre tre categorie di soggetti integrando i dati attualmente dichiarati con quelli in precedenza omessi e che ora, in conseguenza delle ritenute alla fonte, verrebbero presumibilmente dichiarati. La nuova situazione sarebbe pertanto quella rappresentata nella sezione 5 del modello:

Modello delle ritenute alla fonte anno 2015	Sezione 5 - Ripartizione finale delle operazioni effettuate											
	Operazioni inizialmente dichiarate				Nuove operazioni dichiarate				Operazioni effettive			
	Interm.	Misti		Finali	Interm.	Misti		Finali	Interm.	Misti		Finali
Cessioni interne (*)	1.030,3	1.346,0	380,8	74,0	1.074,1	1.403,3	380,8	74,0	1.074,1	1.403,3	659,9	128,2
Cessioni PA	0,0	0,0	76,9	2,6	0,0	0,0	98,4	3,3	0,0	0,0	98,4	3,3
Esportazioni	133,2	226,5		7,5	133,2	226,5		7,5	149,6	254,3		8,4
Acquisti interni	776,3	1.339,2		53,4	798,4	1.587,0		91,9	798,4	1.587,0		91,9
Importazioni	123,2	212,6		8,5	127,1	219,3		8,7	132,6	228,8		9,1
Costi del personale	135,4	236,3		9,8	135,4	236,3		9,8	135,4	236,3		9,8
Valore aggiunto (**)	264,0	478,3		22,1	281,8	302,6		-15,9	292,7	600,0		38,8
Mark-up (***)	22,7%	23,6%		26,3%	23,3%	14,3%		-18,8%	23,9%	24,8%		27,8%
Margine operativo (****)	11,0%	11,9%		14,7%	12,1%	3,1%		-30,4%	12,9%	15,1%		20,8%

Importi espressi in miliardi di euro

(\*) Le cessioni interne sono quelle fatte a clienti privati italiani.

(\*\*) Il valore aggiunto è la differenza tra cessioni e acquisti complessivi.

(\*\*\*) Il Mark-up è il rapporto percentuale tra il valore aggiunto e il totale delle cessioni.

(\*\*\*\*) Il Margine operativo è il rapporto percentuale tra la differenza di valore aggiunto e costi del personale e il totale delle cessioni.

Si vede subito che, mentre il “mark-up” risultante dalle nuove dichiarazioni dei soggetti “Intermedi” si collocherebbe a un livello intermedio tra il precedente valore e quello reale, per i soggetti “Misti” e quelli “Finali” il nuovo “mark-up” sarebbe molto più basso del precedente, e che addirittura i soggetti “Finali” si troverebbero a esporre un valore aggiunto negativo. Di conseguenza, come s’è già osservato, per evitare l’accertamento induttivo “automatico” previsto dalla normativa sulle ritenute, tali soggetti dovrebbero essere spinti a incrementare le cessioni dichiarate così da riportare il “mark-up” su valori il più possibile vicini a quelli effettivi, o perlomeno credibili.

Se tutti i soggetti IVA si spingessero davvero a esporre un “mark-up” uguale a quello reale, la situazione prima descritta evolverebbe nel modo seguente:

**Modello delle  
ritenute alla fonte  
anno 2015**

Tipologia delle operazioni	Sezione 5 - Ripartizione finale delle operazioni effettuate											
	Operazioni inizialmente dichiarate				Nuove operazioni dichiarate				Operazioni effettive			
	Interm.	Misti		Finali	Interm.	Misti		Finali	Interm.	Misti		Finali
Cessioni interne (*)	1.030,3	1.346,0	380,8	74,0	1.074,1	1.403,3	647,3	127,6	1.074,1	1.403,3	659,9	128,2
Cessioni PA	0,0	0,0	76,9	2,6	0,0	0,0	98,4	3,3	0,0	0,0	98,4	3,3
Esportazioni	133,2	226,5		7,5	142,4	254,3		8,4	149,6	254,3		8,4
Acquisti interni	776,3	1.339,2		53,4	798,4	1.587,0		91,9	798,4	1.587,0		91,9
Importazioni	123,2	212,6		8,5	127,1	219,3		8,7	132,6	228,8		9,1
Costi del personale	135,4	236,3		9,8	135,4	236,3		9,8	135,4	236,3		9,8
Valore aggiunto (**)	264,0	478,3		22,1	291,0	596,9		38,7	292,7	600,0		38,8
Mark-up (***)	22,7%	23,6%		26,3%	23,9%	24,8%		27,8%	23,9%	24,8%		27,8%
Margine operativo (****)	11,0%	11,9%		14,7%	12,8%	15,0%		20,7%	12,9%	15,1%		20,8%

Importi espressi in miliardi di euro

(\*) Le cessioni interne sono quelle fatte a clienti privati italiani.

(\*\*) Il valore aggiunto è la differenza tra cessioni e acquisti complessivi.

(\*\*\*) Il Mark-up è il rapporto percentuale tra il valore aggiunto e il totale delle cessioni.

(\*\*\*\*) Il Margine operativo è il rapporto percentuale tra la differenza di valore aggiunto e costi del personale e il totale delle cessioni.

In pratica, **quasi tutta la base imponibile prima sottratta risulterebbe ora dichiarata.**

Cautelativamente, comunque, si è ritenuto opportuno valutare l'ipotesi che i soggetti IVA si possano sentire garantiti anche solo da un "mark-up" sostanzialmente uguale a quello precedentemente esposto, nonostante fosse condizionato al ribasso dal precedente livello di evasione. Se le cose dovessero andare in questo modo, la situazione finale potrebbe allora essere la seguente:

**Modello delle  
ritenute alla fonte  
anno 2015**

Tipologia delle operazioni	Sezione 5 - Ripartizione finale delle operazioni effettuate															
	Operazioni inizialmente dichiarate				Nuove operazioni dichiarate				Operazioni effettive				Operazioni residue (non dichiarate)			
	Intermedi	Misti		Finali	Intermedi	Misti		Finali	Intermedi	Misti		Finali	Intermedi	Misti	Finali	
Cessioni interne (*)	1.030,3	1.346,0	380,8	74,0	1.074,1	1.403,3	607,1	124,9	1.074,1	1.403,3	659,9	128,2	0,0	0,0	52,8	3,2
Cessioni PA	0,0	0,0	76,9	2,6	0,0	0,0	98,4	3,3	0,0	0,0	98,4	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Esportazioni	133,2	226,5		7,5	123,0	254,3		8,4	149,6	254,3		8,4	26,6	0,0		0,0
Acquisti interni	776,3	1.339,2		53,4	798,4	1.587,0		91,9	798,4	1.587,0		91,9	0,0	0,0		0,0
Importazioni	123,2	212,6		8,5	127,1	219,3		8,7	132,6	228,8		9,1	5,5	9,5		0,4
Costi del personale	135,4	236,3		9,8	135,4	236,3		9,8	135,4	236,3		9,8	0,0	0,0		0,0
Valore aggiunto (**)	264,0	478,3		22,1	271,6	556,7		36,0	292,7	600,0		38,8	21,1	43,4		2,8
Mark-up (***)	22,7%	23,6%		26,3%	22,7%	23,6%		26,3%	23,9%	24,8%		27,8%				
Margine operativo (****)	11,0%	11,9%		14,7%	11,4%	13,6%		19,2%	12,9%	15,1%		20,8%				

Importi espressi in miliardi di euro

(\*) Le cessioni interne sono quelle fatte a clienti privati italiani.

(\*\*) Il valore aggiunto è la differenza tra cessioni e acquisti complessivi.

(\*\*\*) Il Mark-up è il rapporto percentuale tra il valore aggiunto e il totale delle cessioni.

(\*\*\*\*) Il Margine operativo è il rapporto percentuale tra la differenza di valore aggiunto e costi del personale e il totale delle cessioni.

La previsione conclusiva è quindi che potrebbe permanere una base imponibile evasa di 67,3 mld di euro sui 167,2 calcolati sulla base delle stime di evasione fatte dalla Commissione, mentre il recupero in termini di maggior gettito sarebbe di circa **42,3 mld di euro**, così ripartiti.

<b>Recupero di evasione stimato</b>		
IRPEF	17,9	<b>42,3</b>
Addizionali	1,5	
IRES	5,3	
IRAP	3,4	
IVA	14,2	

*Importi in miliardi di euro*

Se però si riuscisse a spingere gli evasori ad allineare il loro “*mark-up*” a quello effettivo, ad esempio attraverso:

- maggiori controlli sulle esportazioni;
- un utilizzo più spinto dell’anagrafe dei conti bancari;
- un approfondimento specifico degli studi di settore riguardo ai margini di guadagno;

**quasi tutta l’evasione potrebbe scomparire e il recupero complessivo di gettito sarebbe di 70,1 mld di euro:**

<b>Recupero di evasione teorico</b>		
IRPEF	29,0	<b>70,1</b>
Addizionali	2,4	
IRES	8,7	
IRAP	5,6	
IVA	24,4	

*Importi in miliardi di euro*

A questo punto occorre però fare un’ulteriore precisazione: come s’è detto, l’ipotesi su cui è stato impostato il modello NENS è che l’evasione delle imposte sui redditi sia quella fornita nel 2017 dalla Commissione governativa sull’evasione fiscale e contributiva, ragione per la quale le stime di maggior gettito cui siamo pervenuti sono commisurate a tale valore.

Il problema è che i numeri forniti dalla Commissione appaiono in contrasto, non solo con tutte le stime fatte da varie istituzioni, ivi compresa quella fornita nel 2014 da NENS per l’IVA, ma anche con le stime fatte dalla Commissione stessa solo nel 2016, tutte riviste al ribasso e con valore retroattivo. Per quanto tali rettifiche siano state motivate con l’aggiornamento delle basi storiche

ISTAT e un diverso approccio metodologico, sembrerebbe quasi che si voglia sminuire l'interesse dell'opinione pubblica per la lotta all'evasione ridimensionandone la portata.

E' chiaro quindi che se l'evasione effettiva fosse maggiore di quella stimata dalla Commissione governativa, il recupero di gettito consentito dalla norma proposta sarebbe proporzionalmente maggiore.

Ciò detto, risulta comunque interessante andare verificare come le maggiori imposte sui redditi dichiarate (17,9+1,5+5,3 = 24,7 mld) sarebbero poi effettivamente riscosse dallo Stato nel nuovo regime dell'imposta proposto.

A tale scopo, è prima necessario ripartire tra le tre tipologie di soggetti gli acquisti interni dei settori economici per i quali è stato precedentemente ipotizzato l'obbligo di pagamento tramite bonifico bancario, perché in questi casi le ritenute sarebbero versate direttamente dall'intermediario finanziario e non dal contribuente.

Dai dati delle dichiarazioni IVA è possibile ricavare la seguente ripartizione del volume di acquisti complessivo:

<b>Volume degli acquisti</b>				
<b>Sezione di attività</b>	<b>Importo totale</b>	<b>Intermedi</b>	<b>Misti</b>	<b>Finali</b>
- Costruzioni	109.595.078	23.487.769	68.001.022	18.106.287
- Commercio	832.082.347	248.018.338	383.294.306	200.769.703
- Alberghi e ristoranti	46.617.056	2.981.522	23.635.801	19.999.733
<i>Totale</i>	<i>988.294.481</i>	<i>274.487.628</i>	<i>474.931.130</i>	<i>238.875.723</i>
Totale acquisti	2.513.225.259	981.910.456	1.099.677.911	431.636.892
<b>Incidenza tre attività</b>	<b>39,3%</b>	<b>28,0%</b>	<b>43,2%</b>	<b>55,3%</b>

Importi in migliaia di euro

Come si vede, l'incidenza sugli acquisti complessivi delle tre attività per le quali si prevede l'obbligo di effettuare gli acquisti tramite bonifici bancari è mediamente pari al 39,3%, ma tale percentuale sale al 55,3% per gli acquisti fatti dai soggetti "Finali" e al 43,2% per quelli dei soggetti "Misti". Applicando tali ripartizioni è quindi possibile verificare quale sarebbe la situazione del saldo debiti-crediti attesa per le tre tipologie di soggetti alla luce dei nuovi dati dichiarati:

**Modello delle  
ritenute alla fonte  
anno 2015**

Tipologia delle operazioni	Sezione 6 - Ripartizione finale dei saldi							
	Situazione finale			Situazione reale				
	Intermedi	Misti		Finali	Intermedi	Misti		Finali
Ritenute da cessioni interne detratte	265,5	346,9	0	0	265,5	346,9	0	0
Ritenute da cessioni alla PA detratte	0	0	24,3	0,8	0	0	24,3	0,8
Ritenute per acquisti dichiarati da versare	142,2	282,6		16,4	142,2	282,6		16,4
Imposte sui redditi dovute	24,7	54,3		8,8	29,9	65,0		9,5
<b>Saldo a debito/credito</b>	-98,6	-34,3		24,3	-93,4	-23,5		25,0
Ritenute fatte e versate dalla PA	0,0	24,3		0,8	0,0	24,3		0,8
Ritenute fatte e versate da istituti bancari	55,2	109,7		6,4	55,2	109,7		6,4

*Importi espressi in miliardi di euro*

La novità rispetto alla situazione attuale è che anche i contribuenti “Misti”, oltre a quelli “Intermedi”, si troverebbero in una situazione di debito e dovrebbero pertanto ricorrere alla compensazione con le altre imposte.

Il riquadro “Situazione reale” della sezione 6 ci consente, in particolare, di analizzare nel dettaglio quale, in teoria, sarebbe dovuta essere la situazione finale in assenza di evasione. Si vede così che le entrate dello Stato, tra:

- ritenute versate dalle PA (25,1 mld);
- ritenute versate dagli istituti bancari (171,2 mld);
- versamenti dei soggetti “Finali” (25,0 mld);
- crediti residui utilizzati in compensazione dai soggetti “Intermedi” (93,4 mld) e “Misti” (23,5 mld);

sarebbero state in tutto 104,4 mld di euro, importo esattamente coincidente con le imposte realmente dovute (29,9+65,0+9,5=104,4).

Se l’evasione scomparisse, quindi, le entrate dello Stato sarebbero effettivamente quelle attese, anche se a pagare le imposte sarebbero ora solo i soggetti “Finali” per 25,0 mld, a fronte peraltro di un’imposta maturata di 9,5 mld.

Come visto, invece, le dichiarazioni previste non sarebbero “a evasione zero”, per cui la situazione finale effettiva dovrebbe essere quella mostrata nel primo riquadro. Si evince così che, tra:

- ritenute versate dalle PA (25,1 mld);
- ritenute versate dagli istituti bancari (171,2 mld);

- versamenti dei soggetti “Finali” (24,3 mld);
- crediti residui utilizzati in compensazione dai soggetti “Intermedi” (98,6 mld), ma anche dai “Misti” (34,3 mld);

le entrate riscosse dello Stato ammonterebbero presumibilmente a 87,8 mld di euro, con un'evasione residua di 16,6 mld rispetto alle imposte effettivamente dovute, ma anche in questo caso perfettamente coincidenti con le imposte dichiarate.

Tenuto conto che le imposte sui redditi attualmente dichiarate sono pari solo a 63,1 mld di euro, l'incremento ottenuto sarebbe quindi di 24,7 mld di euro, come peraltro evidenziato già dalla sezione 5 del modello. L'elemento di novità che viene dalla sezione 6 è che, di questi 87,8 mld di euro, i contribuenti, nello specifico quelli che operano esclusivamente sul mercato finale, dovrebbero versarne solamente 24,3, di cui 8,8 per le imposte dovute e 15,5 per le ritenute fatte. Il resto delle entrate verrebbe dalle pubbliche amministrazioni e dagli istituti bancari sotto forma di ritenute versate, parte delle quali andrebbe a copertura delle compensazioni fatte dai soggetti “Intermedi” e da quelli “Finali”.

Pur volendo ipotizzare, in via estremamente cautelativa, che la probabilità di un omesso versamento delle ritenute esposte possa essere la stessa di quella registrata dalla Commissione governativa sull'evasione per le imposte sui redditi (4,9%), questo significa che le imposte dichiarate ma non versate, la c.d. “evasione da riscossione”, scenderebbero al 38,5% di quelle attuali ( $=24,3/63,1$ ), con un ulteriore recupero indiretto di gettito pari a 1,9 mld di euro, il che porterebbe il totale delle imposte sui redditi recuperate a 26,6 mld.

**E' importante sottolineare che quella appena evidenziata è una peculiarità della soluzione proposta**, perché qualsiasi altro provvedimento di contrasto all'evasione che fosse in grado di far aumentare le imposte dichiarate nella stessa misura farebbe inevitabilmente aumentare anche quelle non versate, cosicché, a parità di efficacia, l'effettivo incremento delle imposte sui redditi incassate dallo Stato risulterebbe di 23,5 mld anziché dei 26,6 mld prima calcolati.

Questa considerazione, inoltre, vale a prescindere dall'imposta, per cui, se si introducessero ritenute alla fonte specifiche per l'IRAP E l'IVA, oltre che per le imposte sui redditi, si potrebbe contenere l'evasione da riscossione anche per tali imposte.

Operativamente l'aliquota delle ritenute IRAP si potrebbe porre uguale all'aliquota marginale media dell'imposta, ovvero al 3,49%, mentre per l'IVA si potrebbe addirittura utilizzare la stessa aliquota dell'imposta, quindi lo 0%, il 4%, il 10% o il 20%, a seconda dei casi.

Vediamo ora quale sarebbe, in questa ipotesi, la situazione dei saldi e dei versamenti per ciascuna imposta:

Riepilogo per imposta	Intermedi	Misti		Finali
Ritenute imposte sui redditi PA detratte	0	0	24,3	0,8
Ritenute imposte sui redditi detratte	265,5	346,9	0	0
Ritenute imposte sui redditi da versare	142,2	282,6		16,4
Imposta sui redditi dovuta	24,7	54,3		8,8
<b>Saldo imposte sui redditi a debito/credito</b>	-98,6	-34,3		24,3
Ritenute IRAP PA detratte	0	0	3,4	0,1
Ritenute IRAP detratte	37,5	49,0	0	0
Ritenute IRAP da versare	20,1	39,9		2,3
IRAP dovuta	7,5	15,4		1,2
<b>Saldo IRAP a debito/credito</b>	-9,9	2,9		3,4
Ritenute IVA detratte	188,8	246,7	0	0
Ritenute IVA da versare	101,1	201,0		11,6
IVA dovuta	33,5	65,2		5,2
<b>Saldo IVA a debito/credito</b>	-54,2	19,5		16,8
Ritenute fatte e versate dalla PA	0	27,8		0,9
Ritenute fatte e versate da istituti bancari	102,2	203,1		11,8
Totale imposte dichiarate	215,7			
Totale saldi finali	-130,1			
Totale versamenti effettuati	345,8			

*Importi in miliardi di euro*

Si vede quindi che il totale dei versamenti a carico di banche e Pubblica amministrazione, al netto dei crediti residui evidenziati dai contribuenti, sarebbe di 215,7 mld di euro, pari cioè alle imposte dovute in base alla nuova situazione dichiarativa. I versamenti dei contribuenti sarebbero però complessivamente pari a soli 67,0 mld di euro, laddove attualmente le imposte da versare ammontano a 173,4 mld.

Alle maggiori imposte dichiarate (42,3 mld) si aggiungerebbe quindi, come previsto, una minore evasione da riscossione. Tenuto conto che la quota di imposte dichiarate e non versate, secondo le stime fatte dalla Commissione governativa sull'evasione, sarebbe pari al 4,9% per le imposte sui redditi, al 5,9% per l'IRAP e al 9,4% per l'IVA, si ricava che in questa eventualità le imposte non versate calerebbero rispettivamente di 1,9 mld, 0,8 mld e 5,0 mld di euro, con un ulteriore aumento del gettito di 7,7 mld, che, aggiunti ai 42,3 mld della maggiore imposta dichiarata, porterebbe l'incremento complessivo di entrate per lo Stato a **50 mld di euro**.

Analogamente, si può calcolare che, nell'ipotesi teorica di allineamento del mark-up ai valori effettivi, l'aumento di gettito complessivo sarebbe di quasi **80 mld di euro**.

## 5.5 Gli scenari possibili per i contribuenti IVA

Analizziamo ora quali sarebbero i possibili comportamenti dei contribuenti IVA di fronte a un provvedimento che li obblighi a effettuare una ritenuta alla fonte sugli acquisti e, di conseguenza, a subirla nel caso di cessioni intermedie interne, per verificarne le ricadute in termini di un possibile minor gettito per lo Stato rispetto a quanto stimato.

### 1) La prima possibilità è che anche gli evasori utilizzino le ritenute subite per compensare le imposte dovute

Questa è l'ipotesi che si ritiene più probabile ed è quella sulla quale sono state basate tutte le previsioni esposte in precedenza, tanto per il saldo finale debiti-crediti quanto per l'incremento di gettito fiscale atteso.

La motivazione che rende questa ipotesi la più credibile è che dichiarare tutte le cessioni intermedie interne sarebbe per i contribuenti IVA l'unico modo per non pagare di fatto un'imposta occulta del 24,76% su quelle non dichiarate. Il risultato sarebbe infatti in parità solo se non ci fossero costi non dichiarati. Come s'è mostrato, però, esistono anche costi non dichiarati, i quali potrebbero consentire di ridurre l'imposta dovuta e quindi di rendere conveniente la dichiarazione delle ritenute subite e, per mantenere una coerenza interna del bilancio, anche delle relative cessioni.

Questa ipotesi implicherebbe anche la trasmissione, da parte dei contribuenti IVA, dei dati di tutte le fatture relative alle cessioni interne, così come imposto dal nuovo "spesometro". Diversamente si vedrebbero applicata un'inutile sanzione, proporzionata alla squadratura rilevata dall'Agenzia delle entrate tra quanto dichiarato e quanto comunicato.

Conseguentemente, gli stessi contribuenti, in qualità di clienti, avrebbero la necessità di dichiarare anche tutti gli acquisti interni, e quindi a versare le ritenute fatte, altrimenti si determinerebbe l'automatico accertamento delle ritenute non versate in base al semplice incrocio con le cessioni comunicate dai loro fornitori.

Gli unici acquisti che potrebbero non essere dichiarati sono le importazioni fatte nell'ambito della Comunità europea, perché le relative fatture sono comunicate direttamente da chi importa.<sup>49</sup> Neppure le importazioni extra UE potrebbero in teoria sfuggire al controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria, visto che le relative bollette doganali sono rilasciate direttamente dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

A questo punto, i contribuenti si troverebbero a dover dichiarare la quasi totalità degli acquisti, compresi quelli prima nascosti per dare una veste di credibilità ai ricavi dichiarati, per cui il "mark-up" risulterebbe per molti parecchio più basso di quello precedentemente esposto.

---

<sup>49</sup> Per gli acquisti intracomunitari imponibili in Italia e per le prestazioni di servizio ricevute, la fattura del fornitore comunitario viene infatti numerata e integrata da chi importa con gli elementi che concorrono a formare la base imponibile e l'imposta e poi trasmessa all'Agenzia delle entrate in base agli obblighi stabiliti dal nuovo "spesometro".

Questo costituirebbe una “spia” della omessa dichiarazione di una parte del fatturato proveniente da cessioni al consumo finale o da esportazioni, per cui, come previsto dal provvedimento proposto, l’Agenzia delle entrate potrebbe procedere a un accertamento induttivo dei ricavi omessi.

In questo scenario i risultati sarebbero quindi quelli illustrato nel precedente paragrafo, ovvero un recupero di circa 26,6 mld di euro di imposte sui redditi, comprensivo anche della ridotta evasione da riscossione, e di 44,2 complessivi (=42,3+1,9).

**2) La seconda possibilità è che gli evasori non dichiarino tutti gli acquisti interni e non versino le ritenute fatte**

Come prima ipotesi, facciamo il caso che gli evasori, nonostante il fortissimo rischio di accertamento, dichiarino solo il 90% degli acquisti intermedi, al fine di trattenere parte delle ritenute fatte. Gli acquisti interni dichiarati passerebbero allora da 2.477,4 mld di euro a 2.446,5 e il saldo tra debiti e crediti sarebbe il seguente:

Modello delle ritenute alla fonte anno 2015	Sezione 6 - Ripartizione finale dei saldi							
	Situazione finale			Situazione reale				
	Intermedi	Misti	Finali	Intermedi	Misti	Finali		
Ritenute da cessioni interne detratte	265,5	346,9	0	0	265,5	346,9	0	0
Ritenute da cessioni alla PA detratte	0	0	24,3	0,8	0	0	24,3	0,8
Ritenute per acquisti dichiarati da versare	141,8	278,2	15,7	142,2	282,6	16,4		
Imposte sui redditi dovute	24,6	52,4	8,4	29,9	65,0	9,5		
<b>Saldo a debito/credito</b>	<b>-99,2</b>	<b>-40,6</b>	<b>23,3</b>	<b>-93,4</b>	<b>-23,5</b>	<b>25,0</b>		
Ritenute fatte e versate dalla PA	0,0	24,3	0,8	0,0	24,3	0,8		
Ritenute fatte e versate da istituti bancari	55,2	109,7	6,4	55,2	109,7	6,4		

*Importi espressi in miliardi di euro*

Ci sarebbero pertanto 435,7 mld di ritenute versate dai contribuenti IVA contro i precedenti 441,2, e le imposte sui redditi dovute in base ai dati dichiarati passerebbero da 87,8 mld a 85,4. Nell’insieme, questo ipotetico scenario sembrerebbe quindi garantire agli evasori un guadagno extra di 8,9 mld di euro.

In realtà il saldo complessivo sarebbe un credito per i contribuenti di 116,4 mld a fronte di versamenti allo Stato per 196,3 mld fatti dalle banche e dalle pubbliche amministrazioni. Questo significa che lo Stato incasserebbe 79,9 mld, laddove l’imposta dichiarata è di 85,4 mld,

con una differenza di 5,5 mld di euro.<sup>50</sup> In compenso, però, ci sarebbero 30,8 mld di acquisti interni non dichiarati dai clienti (=2.477,4-2.446,5) che, se individuati dall’Agenzia delle entrate sulla base dei dati trasmessi dai fornitori, potrebbero giustificare accertamenti di ritenute non versate per 7,6 mld di euro più altrettanti di sanzioni e agli interessi.<sup>51</sup>

Il bilancio per lo Stato sarebbe quindi di 5,5 mld di minori incassi rispetto a quanto atteso in base alle dichiarazioni, ma avrebbe la possibilità di incassarne più di 15 sotto forma di accertamenti.

Se quindi L’Agenzia delle entrate, grazie ai dati delle fatture trasmessi dai contribuenti, fosse messa nelle condizioni di accertare anche solo la metà delle omesse dichiarazioni delle ritenute, l’incasso per lo Stato sarebbe sostanzialmente uguale al precedente e cioè di **87,5 mld** di euro (=79,9+7,6), più gli interessi sulle imposte accertate, **contro gli 87,8 mld** del primo scenario.

La situazione non cambierebbe nella sostanza neppure se gli evasori decidessero di non dichiarare il 100% degli acquisti interni. Lo Stato incasserebbe, è vero, solo 9,0 mld di euro, ma ci sarebbero 76,3 mld di ritenute non versate accertabili; per cui, anche se i dati trasmessi permettessero di accertare solamente il 50% delle ritenute non versate, tenuto conto delle sanzioni e degli interessi, lo Stato sarebbe ancora nelle condizioni di incassare più di 85,3 mld di euro al posto degli 87,8 mld previsti.

In definitiva si può affermare che l’interesse dei fornitori a utilizzare in compensazione le ritenute subite, garantendo la comunicazione all’Agenzia delle entrate dei dati di tutte le cessioni intermedie interne con la conseguente possibilità di effettuare accertamenti automatici delle ritenute non versate, rappresenti una garanzia sufficiente a che le entrate per lo Stato restino sostanzialmente quelle previste, anche in uno scenario in cui non tutte le ritenute fatte dai soggetti IVA venissero poi versate spontaneamente allo Stato.

### **3) La terza possibilità è che gli evasori dichiarino parte delle operazioni omesse, ma esponano un “*mark-up*” finale inferiore a quello precedente**

Per quanto improbabile, è possibile che gli evasori, pur incrementando la base imponibile dichiarata per evitare gli accertamenti automatici sulle ritenute non versate, lo facciano in misura tale da esporre un “*mark-up*” addirittura inferiore a quello desumibile dalle precedenti dichiarazioni infedeli.

In prima battuta, proviamo quindi a fare l’ipotesi che alla fine il “*mark-up*” esposto risulti mediamente inferiore del 5% rispetto a quello attualmente esposto.

---

<sup>50</sup> Questo apparente paradosso si spiega col fatto che la minore imposta dovuta da una parte produce un maggior credito, ma dall’altra determina anche una minore imposta attesa dallo Stato in relazione a quanto dichiarato.

<sup>51</sup> Le sanzioni normalmente vanno dal 120% al 240% per l’omessa dichiarazione e dal 90% al 180% per quella infedele.

Tenuto conto che l'attuale "mark-up" medio è più basso di quello effettivo all'incirca della stessa percentuale, si tratta evidentemente di una riduzione considerevole e di per sé poco credibile. Proviamo comunque ad analizzarla con l'aiuto del modello.

Le situazione finale sarebbe la seguente:

Modello delle ritenute alla fonte anno 2015	Sezione 5 - Ripartizione finale delle operazioni effettuate											
	Operazioni inizialmente dichiarate				Nuove operazioni dichiarate				Operazioni effettive			
	Tipologia delle operazioni	Interm.	Misti		Finali	Interm.	Misti		Finali	Interm.	Misti	
Cessioni interne (*)	1.030,3	1.346,0	380,8	74,0	1.074,1	1.403,3	571,2	122,5	1.074,1	1.403,3	659,9	128,2
Cessioni PA	0,0	0,0	76,9	2,6	0,0	0,0	98,4	3,3	0,0	0,0	98,4	3,3
Esportazioni	133,2	226,5		7,5	105,7	254,3		8,4	149,6	254,3		8,4
Acquisti interni	776,3	1.339,2		53,4	798,4	1.587,0		91,9	798,4	1.587,0		91,9
Importazioni	123,2	212,6		8,5	127,1	219,3		8,7	132,6	228,8		9,1
Costi del personale	135,4	236,3		9,8	135,4	236,3		9,8	135,4	236,3		9,8
Valore aggiunto (**)	264,0	478,3		22,1	254,3	520,8		33,6	292,7	600,0		38,8
Mark-up (***)	22,7%	23,6%		26,3%	21,6%	22,4%		25,0%	23,9%	24,8%		27,8%
Margine operativo (****)	11,0%	11,9%		14,7%	10,1%	12,2%		17,7%	12,9%	15,1%		20,8%

Importi espressi in miliardi di euro

(\*) Le cessioni interne sono quelle fatte a clienti privati italiani.

(\*\*) Il valore aggiunto è la differenza tra cessioni e acquisti complessivi.

(\*\*\*) Il Mark-up è il rapporto percentuale tra il valore aggiunto e il totale delle cessioni.

(\*\*\*\*) Il Margine operativo è il rapporto percentuale tra la differenza di valore aggiunto e costi del personale e il totale delle cessioni.

Modello delle ritenute alla fonte anno 2015	Sezione 6 - Ripartizione finale dei saldi							
	Situazione finale				Situazione reale			
	Tipologia delle operazioni	Interm.	Misti		Finali	Interm.	Misti	
Ritenute da cessioni interne detratte	265,5	346,9	0	0	265,5	346,9	0	0
Ritenute da cessioni alla PA detratte	0	0	24,3	0,8	0	0	24,3	0,8
Ritenute per acquisti dichiarati da versare	142,2	282,6		16,4	142,2	282,6		16,4
Imposte sui redditi dovute	20,4	45,4		8,2	29,9	65,0		9,5
<b>Saldo a debito/credito</b>	<b>-102,9</b>	<b>-43,1</b>		<b>23,7</b>	<b>-93,4</b>	<b>-23,5</b>		<b>25,0</b>
Ritenute fatte e versate dalla PA	0,0	24,3		0,8	0,0	24,3		0,8
Ritenute fatte e versate da istituti bancari	55,2	109,7		6,4	55,2	109,7		6,4

Importi espressi in miliardi di euro

L'imposta dichiarata e riscossa sarebbe effettivamente più bassa, pari a 74,1 mld di euro, e così pure il recupero d'imposta, che con la minore evasione da riscossione determinata dalle ritenute subite, dai 26,6 mld stimati si ridurrebbe a 12,9 mld di euro.

Il recupero immediato, in pratica, si dimezzerebbe. Ci sarebbero però tutti gli estremi per applicare, e nella maggior parte dei casi in modo automatico, l'accertamento del fatturato omesso, desunto induttivamente dal rapporto anomalo tra cessioni e acquisti dichiarati. In teoria, quindi, tutta l'imposta "risparmiata" potrebbe essere oggetto di accertamento e recuperata alle casse dello Stato. Per un recupero completo del gettito inizialmente stimato, tenuto conto delle sanzioni e degli interessi, anche in questo caso sarebbe quindi sufficiente poter effettuare un accertamento induttivo automatico per il 50% delle situazioni anomale che si verrebbero a creare.

Viceversa, per i contribuenti, il rischio sarebbe quello di raddoppiare le imposte da pagare, per cui è ragionevole che un'eventuale riduzione del "mark-up" non vada comunque oltre un ulteriore 1%. In questo caso la situazione finale dei saldi sarebbe la seguente:

Modello delle ritenute alla fonte anno 2015	Sezione 6 - Ripartizione finale dei saldi							
	Situazione finale				Situazione reale			
	Intermedi	Misti		Finali	Intermedi	Misti		Finali
Ritenute da cessioni interne detratte	265,5	346,9	0	0	265,5	346,9	0	0
Ritenute da cessioni alla PA detratte	0	0	24,3	0,8	0	0	24,3	0,8
Ritenute per acquisti dichiarati da versare	142,2	282,6		16,4	142,2	282,6		16,4
Imposte sui redditi dovute	23,9	52,5		8,6	29,9	65,0		9,5
<b>Saldo a debito/credito</b>	<b>-99,5</b>	<b>-36,1</b>		<b>24,2</b>	<b>-93,4</b>	<b>-23,5</b>		<b>25,0</b>
Ritenute fatte e versate dalla PA	0,0	24,3		0,8	0,0	24,3		0,8
Ritenute fatte e versate da istituti bancari	55,2	109,7		6,4	55,2	109,7		6,4

Importi espressi in miliardi di euro

Dal prospetto si evince che l'imposta dichiarata e riscossa sarebbe ora pari a 85,0 mld di euro, per cui il recupero d'imposta, comprensivo anche di 1,9 mld di minore evasione da riscossione, sarebbe di **23,8 mld di euro contro la precedente stima di 26,6 mld**.

Anche in questo caso, resterebbe ovviamente la possibilità di accertare eventuali situazioni di "mark-up" ritenute comunque anomale.

- 4) La quarta possibilità è che gli evasori si accordino per non fatturare le operazioni che non intendono dichiarare

Normalmente l'omessa fatturazione delle operazioni non dichiarate non rappresenta di per sé un'evasione perché il saldo tra debiti e crediti dichiarati resta lo stesso, cioè zero. Permette però a chi acquista di non dichiarare una parte degli altri ricavi, riducendo il rischio che questa evasione possa essere scoperta in sede di controllo, perché mancherebbe l'indizio indiretto dato da un'operazione fatturata ma non registrata. Si dovrebbe quindi presumere che, laddove sia stato possibile trovare l'accordo tra fornitore e cliente, questo tipo di irregolarità sia già stata fatta e pertanto sia già implicita nei risultati forniti dal modello.

Viste le implicazioni, negative per i contribuenti e positive per il Fisco, dell'introduzione delle ritenute, è comunque verosimile che qualcuno possa trovare convenienza nel non fatturare ulteriori operazioni intermedie, perché questo sostanzialmente permetterebbe di comportarsi come prima, semplicemente non applicando le ritenute e non dovendole subire.

Questa sembrerebbe quindi la soluzione più semplice e meno rischiosa per sfuggire a un regime delle ritenute e continuare a evadere. Come detto, però, non dovrebbe essere del tutto semplice, perché implica che i fornitori e clienti che evadono trovino nuovi accordi in tal senso, per cui un'ipotesi che si ritiene ragionevole è che non più del 30% delle operazioni intermedie oggi non dichiarate da chi vende possa non essere più nemmeno fatturato.

Analizziamone ora le conseguenze con l'aiuto del modello.

Nell'ipotesi fatta, le operazioni intermedie fatturate e non dichiarate diminuirebbero, sia in vendita che in acquisto, per cui, ragionando secondo lo schema visto nel paragrafo precedente, la sezione 4 del modello fornirebbe questi risultati:

Modello delle ritenute alla fonte anno 2015	Sezione 4 - Effetti sull'evasione delle imposte sui redditi											
	Soggetti in regola				Evasori				Evasori ravveduti			
	Interm.	Misti		Finali	Interm.	Misti		Finali	Interm.	Misti		Finali
Cessioni interne	1.030,3	1.346,0	380,8	74,0	30,7	40,1	279,1	42,7	30,7	40,1		
Cessioni PA	0,0	0,0	76,9	2,6	0,0	0,0	21,6	0,7			21,6	0,7
Esportazioni	133,2	226,5		7,5	16,4	27,8		0,9				
Acquisti interni	776,3	1.339,2		53,4	19,9	223,5		34,7	19,9	223,5		34,7
Importazioni	123,2	212,6		8,5	9,4	16,1		0,6	3,9	6,7		0,3
Valore aggiunto	135,4	236,3		9,8	28,7	121,8		16,7	6,9	-168,5		-34,3

Importi espressi in miliardi di euro

Ipotizzando anche in questo caso il rispetto del "mark-up" dichiarato, questa ipotesi porterebbe alla seguente ripartizione finale:

**Modello delle ritenute alla fonte anno 2015**

Tipologia delle operazioni	Sezione 5 - Ripartizione finale delle operazioni effettuate											
	Operazioni inizialmente dichiarate				Nuove operazioni dichiarate				Operazioni effettive			
	Interm.	Misti		Finali	Interm.	Misti		Finali	Interm.	Misti		Finali
Cessioni interne (*)	1.030,3	1.346,0	380,8	74,0	1.060,9	1.386,1	592,4	119,8	1.060,9	1.386,1	659,9	128,2
Cessioni PA	0,0	0,0	76,9	2,6	0,0	0,0	98,4	3,3	0,0	0,0	98,4	3,3
Esportazioni	133,2	226,5		7,5	133,3	254,3		8,4	149,6	254,3		8,4
Acquisti interni	776,3	1.339,2		53,4	796,2	1.562,7		88,1	796,2	1.562,7		88,1
Importazioni	123,2	212,6		8,5	127,1	219,3		8,7	132,6	228,8		9,1
Costi del personale	135,4	236,3		9,8	135,4	236,3		9,8	135,4	236,3		9,8
Valore aggiunto (**)	264,0	478,3		22,1	271,0	549,2		34,6	281,7	607,2		42,6
Mark-up (***)	22,7%	23,6%		26,3%	22,7%	23,6%		26,3%	23,3%	25,3%		30,5%
Margine operativo (****)	11,0%	11,9%		14,7%	11,3%	13,4%		18,9%	12,1%	15,5%		23,5%

Importi espressi in miliardi di euro

(\*) Le cessioni interne sono quelle fatte a clienti privati italiani.

(\*\*) Il valore aggiunto è la differenza tra cessioni e acquisti complessivi.

(\*\*\*) Il Mark-up è il rapporto percentuale tra il valore aggiunto e il totale delle cessioni.

(\*\*\*\*) Il Margine operativo è il rapporto percentuale tra la differenza di valore aggiunto e costi del personale e il totale delle cessioni.

nella quale anche le operazioni in teoria da dichiarare, le c.d. "effettive", diminuiscono essendo a tutti gli effetti scomparse dal modello a causa dell'omessa fatturazione. Conseguentemente la situazione finale dei saldi diventerebbe la seguente:

**Modello delle ritenute alla fonte anno 2015**

Tipologia delle operazioni	Sezione 6 - Ripartizione finale dei saldi							
	Situazione finale				Situazione reale			
	Intermedi	Misti		Finali	Intermedi	Misti		Finali
Ritenute da cessioni interne detratte	262,3	342,6	0	0	262,3	342,6	0	0
Ritenute da cessioni alla PA detratte	0	0	24,3	0,8	0	0	24,3	0,8
Ritenute per acquisti dichiarati da versare	141,8	278,3		15,7	141,8	278,3		15,7
Imposte sui redditi dovute	24,6	52,5		8,4	27,2	66,8		10,4
<b>Saldo a debito/credito</b>	-95,9	-36,2		23,3	-93,2	-21,9		25,3
Ritenute fatte e versate dalla PA	0,0	24,3		0,8	0,0	24,3		0,8
Ritenute fatte e versate da istituti bancari	55,0	108,0		6,1	55,0	108,0		6,1

Importi espressi in miliardi di euro

Si può quindi verificare che l'imposta dichiarata passerebbe da 87,8 mld a 85,4, mentre il saldo complessivo sarebbe ora di 108,8 mld a credito per i contribuenti e i versamenti delle banche e della Pubblica amministrazione si ridurrebbero a 194,2 mld. Questo determinerebbe un gettito netto per lo Stato di 85,4 mld ( $=194,2-108,8$ ), pari esattamente all'imposta dovuta.

Il danno quindi sembrerebbe contenuto e pari a 2,4 mld di euro. Ma se si tiene conto che l'evasione da riscossione passerebbe da 3,1 mld a 1,1, si vede come la perdita effettiva rispetto al recupero d'imposta stimato nel paragrafo 5.4 sarebbe solo di **0,5 mld di euro**.

Nel caso poi che, al fine di aggirare l'obbligo di ritenuta, tutte le cessioni intermedie attualmente non dichiarate si trasformassero in omesse fatturazioni, la riduzione della maggiore imposta riscossa, rispetto a quanto previsto, sarebbe di 5,8 mld.

Si ritiene però che quest'ultima ipotesi si debba considerare poco verosimile.

## 6. Precedenti proposte non ancora attuate

---

Nel paragrafo 3 abbiamo già ricordato come NENS, nel rapporto sull'IVA pubblicato nel 2014, avesse suggerito diverse misure di contrasto all'evasione, tutte improntate all'introduzione di modifiche normative in grado di vanificare specifici comportamenti illeciti nel settore dell'IVA. Abbiamo anche sottolineato come solo una parte delle proposte avanzate in quel rapporto sia stata recepita dall'Amministrazione finanziaria; in particolare: l'introduzione dello *"split payment"*, l'estensione, invero assai limitata, del *"reverse charge"* e infine la trasmissione telematica dei dati delle fatture, attuata peraltro con modalità molto meno efficaci di quelle suggerite.

In realtà, nonostante le misure proposte nel rapporto del 2014 fossero "pensate" per contrastare l'evasione dell'IVA, già in quella sede venivano evidenziate – e quantificate – le possibili ricadute in termini di recupero delle altre imposte evase. Giova pertanto richiamare brevemente l'argomento anche in questa sede, quale auspicio per la possibile emanazione di un pacchetto organico d'interventi in grado di ridurre ancor più ai minimi termini l'evasione delle imposte sui redditi.

Tra le misure proposte nel rapporto NENS sull'IVA risulterebbero in particolare estremamente utili quelle relative:

- a nuovi misuratori fiscali che consentano, in conformità a quanto già previsto per i dati delle fatture, la trasmissione via rete all'Agenzia delle entrate dei dati riepilogativi degli scontrini emessi con frequenza giornaliera e in modo del tutto automatico;
- alla "carta elettronica di servizio" per registrare gli incassi degli operatori IVA che utilizzano la ricevuta fiscale in luogo dello scontrino, come avviene quasi sempre in settori quali quello della ristorazione o degli artigiani.

Nel primo caso l'obiettivo non sarebbe tanto quello di ridurre la base evadibile quanto quello di contrastare l'evasione che consiste nel non dichiarare una parte delle operazioni per le quali è stato comunque regolarmente emesso lo scontrino fiscale. Si tratta infatti di un tipo di evasione molto praticata, soprattutto per l'oggettiva difficoltà di eventuali controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria. L'unica problematicità è che un provvedimento di questo tipo richiederebbe la sostituzione totale degli attuali registratori di cassa e quindi presuppone tempi medio-lunghi per una completa attuazione.

Nel secondo caso l'obiettivo è quello di tenere traccia di tutti gli incassi relativi alle operazioni "finali" anche laddove non sia installato l'apposito registratore di cassa, rendendo obbligatorio il pagamento tramite POS. Il problema qui è nel fatto che i clienti potrebbero non voler pagare con una carta elettronica, o che non la posseggano. La proposta pertanto prevede l'utilizzo di una "carta elettronica di servizio", abbinata a un apposito conto corrente intestato all'operatore IVA, sul quale verrebbero accreditati tutti i pagamenti effettuati tramite POS. Questo permetterebbe all'operatore stesso, ove necessario, di effettuare il pagamento elettronico in luogo del cliente, mentre la banca, in questo caso, si limiterebbe a registrare l'avvenuto incasso senza effettuare né il prelievo né il versamento, visto che, essendo entrambi a carico dell'intestatario del conto, si

eliderebbero. Il cliente, da parte sua, potrebbe continuare a pagare con lo strumento che preferisce (contanti, assegno, bonifico) e il Fisco potrebbe avere conoscenza degli incassi attraverso i dati comunicati dalle banche.

Entrambi i provvedimenti avrebbero l'effetto di contrastare l'evasione al consumo finale e sarebbero pertanto autonomi, ma anche perfettamente complementari a quello sulle ritenute alla fonte generalizzate proposto nel precedente paragrafo.

La tabella che segue riporta le stime del recupero di IRPEF, IRES e IRAP conseguente all'applicazione di tali provvedimenti contenute nel rapporto del 2014:

Misura proposta	Ambito di applicazione	Maggior imponibile	Recupero IRPEF	Recupero IRES	Recupero IRAP	Totale
<b>Scontrino telematico</b>	Cessioni al consumo privato del commercio	37.538	2.785	6.978	1.555	11.317
<b>Obbligo di pagamento con carta elettronica</b>	Servizi alberghieri, di ristorazione e professionali vs privati	10.951	813	2.036	453	3.302

Importi in milioni di euro

Tali stime fanno ancora riferimento all'anno d'imposta 2011 e quindi, per una maggiore accuratezza, sarebbero suscettibili di aggiornamento. Si ritengono comunque ancora valide per comprendere le potenzialità di recupero di gettito connesse a tali provvedimenti. In ogni caso va considerato che le maggiori entrate evidenziate nella tabella non si potranno mai considerare interamente sommabili a quelle stimate nel paragrafo 5, perché gli effetti delle singole proposte sono in gran parte sovrapponibili.

## 7. Conclusioni

---

In conclusione possiamo affermare che la proposta d'introdurre una ritenuta alla fonte anche per i contribuenti che non siano lavoratori dipendenti o pensionati costituisce un ulteriore (conclusivo) elemento della strategia anti-evasione complessiva proposta da NENS.

In sostanza la strategia che emerge dai rapporti NENS, unitariamente considerati, dovrebbe articolarsi nelle seguenti misure:

- trasmissione telematica all'Agenzia delle Entrate dei dati rilevanti contenuti nelle fatture emesse, simultaneamente alla loro emissione e con obbligo di controllo da parte del cliente dell'avvenuta comunicazione per poter poi portare in detrazione i relativi costi;
- sostituzione degli attuali misuratori fiscali con registratori di cassa collegati in rete con l'Agenzia delle entrate, in grado di registrare e trasmettere automaticamente gli incassi giornalieri dei commercianti;
- registrazione delle vendite effettuate tramite distributori automatici<sup>52</sup> e trasmissione dei corrispettivi al Fisco;
- adozione di un sistema di comunicazione dei corrispettivi percepiti dai professionisti e dagli altri contribuenti che rilasciano la ricevuta fiscale, con l'ausilio della "carta elettronica di servizio" e degli intermediari finanziari;
- introduzione di una lotteria istantanea per i consumatori finali collegata all'effettiva registrazione degli acquisti effettuati con rilascio del documento fiscale;
- introduzione del sistema di ritenute per le imposte dirette illustrato in questo rapporto.<sup>53</sup>

Con le misure indicate scomparirebbe del tutto l'evasione sia dell'IVA che delle imposte dirette che oggi si verifica lungo la catena produttiva e si porrebbero le basi per una (pressoché) inevitabile emersione delle vendite al consumo finale, soprattutto se fosse previsto l'accertamento automatico nel caso in cui i contribuenti riducessero il "*mark-up*" dichiarato negli anni precedenti. L'Amministrazione finanziaria potrebbe concentrarsi sull'accertamento delle vendite di beni e servizi ai consumatori finali individuando ai fini dell'accertamento margini di profitto adeguati anche al di là di quanto dichiarato dai contribuenti e utilizzando in maniera sistematica anche i dati bancari e finanziari dei contribuenti, i quali beneficerebbero a loro volta di procedure più semplici, e meno costose.

In questo modo l'evasione fiscale in Italia potrebbe essere rapidamente dimezzata (in tre - cinque anni), e progressivamente ridotta ulteriormente. I proventi dovrebbero essere interamente utilizzati per la riduzione delle imposte. In conclusione gli strumenti per intervenire con efficacia esistono, il problema è decidere di metterli in atto.

---

<sup>52</sup> La norma relativa alla registrazione dei proventi dei distributori automatici fu introdotta dal Governo Prodi nel 2007, abrogata dal Governo Berlusconi, reintrodotta successivamente e diventata operativa solo nel 2017.

<sup>53</sup> Altre misure contenute nel rapporto IVA del 2014 potrebbero essere introdotte al fine di rafforzare il sistema complessivo, ma nel contesto descritto non sarebbero più indispensabili. Ci si riferisce per esempio all'adozione del sistema del margine per le vendite al dettaglio.