

IL TAX GAP DELL'IVA

Metodi e misure



IL TAX GAP DELL'IVA

Metodi e misure



Il volume è frutto del lavoro congiunto tra l' Agenzia delle Entrate e l'Istat.

Coordinamento:

Ugo Guarnera (Agenzia delle Entrate) e Federico Sallusti (Istat).

Hanno elaborato i dati e redatto il volume:

per l' Agenzia delle Entrate: Roberto Foschi, Ugo Guarnera, Paolo Mazza, Alessandra Marcelletti, Stefania Mondin;

per l'Istat: Alessandra Agostinelli, Francesca Di Palma, Rosalba Filippello, Livia Mastrantonio, Emanuele Pallotti,

Barbara Pioli, Susanna Riccioni, Federico Sallusti, Carla Sciuлло.

Il coordinamento editoriale, la copertina e il *layout* grafico sono a cura dell'Istat.

Attività editoriali: Nadia Mignolli (coordinamento), Alfredina Della Branca, Marco Farinacci,

Alessandro Franzò e Manuela Marrone.

Responsabile per la grafica: Sofia Barletta.

IL TAX GAP DELL'IVA.

METODI E MISURE

© 2023

Istituto nazionale di statistica
Via Cesare Balbo, 16 - Roma

ISBN: 978-88-458-2109-7



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti pubblicati sono soggetti alla licenza Creative Commons - Attribuzione - versione 3.0. <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>

È dunque possibile riprodurre, distribuire, trasmettere e adattare liberamente dati e analisi dell'Istituto nazionale di statistica, anche a scopi commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Immagini, loghi (compreso il logo dell'Istat), marchi registrati e altri contenuti di proprietà di terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non possono essere riprodotti senza il loro consenso.

INDICE

	Pag.
Prefazione	9
Capitolo 1 – Il gap Iva: concetti, operazioni e protagonisti	11
1.1 Il gap Iva: concetti e componenti	12
1.1.1 Il gap Iva e le sue componenti	12
1.1.2 Il concetto di competenza economica e l'Iva teorica	13
1.1.3 Iva effettiva di competenza economica	13
1.1.4 Iva nei conti nazionali	14
1.1.5 L'armonizzazione delle due misure	15
1.2 Scomposizione degli aggregati	16
1.2.1 Le operazioni economiche	16
1.2.2 Gli operatori	19
1.3 Fenomenologia dell'evasione Iva	19
1.3.1 Presenza/assenza di certificazione fiscale	21
1.3.2 Alterazioni della certificazione fiscale (inclusa la falsa fatturazione)	21
1.3.3 Omessa dichiarazione	23
1.3.4 Dichiarazione infedele	24
1.3.5 Evasori totali (assenza partita Iva)	27
1.3.6 Accessi a regimi agevolati in assenza di requisiti (es. forfetari)	27
1.3.7 Frodi Iva	27
▶ <i>Frodi intra-comunitarie</i>	29
▶ <i>False lettere d'intento</i>	30
▶ <i>Estrazione dei depositi fiscali</i>	32
▶ <i>False compensazioni</i>	33
1.4 Componenti del gap: classificazioni	34
1.4.1 Classificazione delle operazioni economiche	34
1.4.1.1 Natura degli operatori	34
1.4.1.2 Tipologia di operazioni	35
1.4.2 Classificazione dei soggetti passivi	39
Capitolo 2 – La misurazione del gap Iva	41
2.1 Esigenza della stima del gap Iva per l'Amministrazione fiscale	42
2.2 Gli approcci dell'Agenzia delle Entrate alla stima del gap Iva	43
2.3 Il metodo di stima <i>top-down</i> dell'Agenzia delle Entrate	44
2.3.1 I dati "osservati": <i>BID, IVAEC, ALBID</i>	45

	Pag.
2.3.2 Le grandezze teoriche o potenziali	47
2.4 Il metodo di stima <i>bottom-up</i> dell'Agenzia delle Entrate	50
2.4.1 Primo stadio: stima della probabilità di selezione per accertamento	52
2.4.2 Secondo stadio: predizione della maggiore imposta Iva "accertabile"	52
2.4.3 Sperimentazione su anno d'imposta 2018	54
2.5 La frode Iva nei Conti Nazionali	56
2.6 La stima del sommerso economico	56
2.6.1 La sotto-dichiarazione del valore aggiunto	57
2.6.1.1 Definizione della popolazione sottoposta ad analisi	57
2.6.1.2 L'aggiustamento per la sotto-dichiarazione nelle Unità di dimensione minima	59
2.6.1.3 L'aggiustamento per la sotto-dichiarazione nelle altre unità produttive	61
2.6.1.4 Definizione della base dati	61
2.6.1.5 Definizione dell'indicatore composito	62
2.6.1.6 Identificazione delle imprese sotto-dichiaranti	63
2.6.1.7 Correzione della sotto-dichiarazione	64
2.6.2 Il valore aggiunto generato da lavoro irregolare	65
2.6.2.1 La stima dell' <i>input</i> di lavoro non regolare	65
2.6.2.2 La stima del valore aggiunto generato dall'utilizzo di lavoro irregolare	66
2.7 La stima della frode Iva con flusso monetario	68
2.8 Il trattamento dell'Iva nel sistema dei Conti Nazionali	71
2.8.1 Ruolo e stima della matrice dell'Iva gravante regolare nel sistema dei Conti Nazionali	71
2.8.2 Ruolo e definizione della matrice dell'Iva frodata con flusso monetario	74
Capitolo 3 – Le frodi da <i>missing trader</i>: fenomenologia, profili e misure	75
3.1 Definizione e pratiche delle frodi Iva intra-comunitarie	76
3.1.1 Le frodi da <i>missing trader</i> e i soggetti coinvolti	76
3.1.2 I principali schemi di frode	77
3.1.2.1 La frode di acquisizione	77
3.1.2.2 La frode carosello	78
3.1.2.3 Cross-invoicer	80
3.1.2.4 Contra-trading.....	81
3.1.2.5 Esterovestizione delle frodi	82
3.1.2.6 Frode Iva triangolare	82
3.1.2.7 Vendite interne concepite come cessioni intracomunitarie	83
3.1.2.8 Vendite mascherate attraverso un rappresentante fiscale	84
► <i>Dagli schemi concettuali alla realtà: esemplificazioni di frodi da missing trader da indagini dell'Agenzia delle Entrate</i>	85
3.2 Profili e caratteristiche del <i>missing trader</i>	89
3.3 Il contrasto e la misurazione delle frodi da <i>missing trader</i> : un problema europeo	91

	Pag.
3.4 Le metodologie di stima	93
3.4.1 L'approccio <i>bottom-up</i> dell'Agenzia delle Entrate	93
3.4.2 L'approccio <i>top-down</i> di Istat	97
Appendice – Le fonti informative	105
Riferimenti bibliografici	113

PREFAZIONE¹

Questo volume raccoglie i risultati di un lavoro congiunto tra Istat e Agenzia delle Entrate sul tema dei metodi e delle misure del *tax gap* dell'Iva. Le due istituzioni, all'interno dei rispettivi mandati, producono infatti stime sia sul gettito complessivo sia sull'ammontare che, per diverse ragioni, non viene effettivamente versato allo Stato.

Quest'ultima componente è definita come *gap* Iva e rappresenta la differenza tra l'imposta teorica – ovvero l'ammontare che, secondo la normativa vigente e tenuto conto della formazione della base imponibile, dovrebbe essere versato dagli operatori economici – e quella effettivamente versata all'interno del dato periodo di riferimento.

La misura del *gap* dell'Iva rappresenta un importante indicatore di *policy* in quanto consente di valutare e monitorare la perdita di gettito. Essa si genera a seguito di una mancanza di *compliance* degli operatori economici – che può prendere forme differenti, che spaziano dall'errore alla frode – o di specifiche misure di *policy* – regimi speciali, deroghe, esenzioni – che alterano la posizione dei contribuenti rispetto all'imposta.

Nel contesto di questo lavoro, la componente di maggiore rilievo è quella legata alla *compliance* degli operatori economici, ovvero ai comportamenti che essi possono mettere in atto al fine di ridurre o eliminare completamente il carico d'imposta. L'analisi e la misurazione del *gap* Iva generato dai comportamenti fraudolenti degli operatori economici ricopre un ruolo rilevante sia per delineare le attività di contrasto (ambito proprio dell'Agenzia delle Entrate), sia per la stima dei principali aggregati macro-economici, come il Prodotto Interno Lordo e il Reddito Nazionale (ambito proprio dell'Istat, e in particolare della Contabilità Nazionale).

Le diverse finalità per cui Agenzia delle Entrate e Istat approcciano al trattamento e alla misurazione del *gap* Iva possono comportare diverse definizioni e metodologie di misurazione, oltre che un differente grado di "copertura" delle diverse componenti del *gap* stesso. La finalità di questo lavoro è proprio quella di fornire una panoramica completa dell'attività delle due istituzioni, evidenziando i punti di contatto e fornendo un'interpretazione degli eventuali slineamenti concettuali e di misurazione. Ciò nell'ottica di contribuire a un'armonizzazione delle informazioni statistiche su un argomento di ampia rilevanza per il paese e a un rafforzamento della collaborazione scientifica tra Istat e Agenzia delle Entrate.

Il volume si compone di tre capitoli e di un'appendice che racchiude la descrizione delle principali fonti informative che Istat e Agenzia delle Entrate utilizzano per l'analisi e la misurazione del fenomeno.

Il primo capitolo è finalizzato a chiarire i principali aspetti definatori e concettuali e a fornire una tassonomia delle tipologie di operazioni e operatori coinvolti nella generazione del *gap* Iva. La prima parte del capitolo è dedicata alla definizione delle principali grandezze che concorrono alla stima del *gap* Iva, nonché a fornire una panoramica delle diverse misure dell'Iva a seconda della finalità e del contesto di applicazione. Successivamente, vengono evidenziate e approfondite le problematiche che emergono nell'affrontare la questione della scomposizione del *gap* Iva in termini di tipologie di operazioni e operatori, elemento di fondamentale

importanza nell'analisi, contrasto e misurazione del fenomeno. Le meccaniche evasive e i comportamenti fraudolenti che producono una perdita di gettito assumono diverse forme, generando un'ampia e complessa fenomenologia, della quale si fornisce una panoramica più completa possibile nella terza parte del capitolo. Nell'ultima sezione, infine, sulla base delle evidenze prodotte dallo studio della fenomenologia dell'evasione Iva si propone una tassonomia degli operatori e delle operazioni fraudolente sulla base della quale è possibile scomporre e analizzare il *gap* Iva.

Il secondo capitolo è finalizzato a mostrare i metodi di misurazione delle diverse grandezze riferite all'Iva utilizzati, all'interno dei propri scopi, da Istat e Agenzia delle Entrate. Per quanto concerne Istat, si evidenziano tre tipologie di misurazione: quella definita nell'ambito dei conti della Pubblica Amministrazione (che si riferisce, oltre al SEC2010, anche al Manuale sul disavanzo e sul debito); la rappresentazione matriciale dell'Iva incassata dallo Stato all'interno del sistema delle tavole delle risorse e degli impieghi; la stima della componente della frode Iva che, per le sue caratteristiche in termini di tipologia di operatore e di operazione, deve essere inclusa nei conti nazionali. Per quanto concerne Agenzia delle Entrate, si mostrano due tipologie di misurazione: quella di tipo *top-down* (basata su grandezze di tipo macro) da cui deriva la stima ufficiale del *gap* Iva correntemente prodotta; quella, sperimentale, di tipo *bottom-up*, che consente la scomposizione della perdita di gettito sulla base delle caratteristiche dell'operatore economico (attività economica, forma giuridica, territorio).

Il terzo capitolo è finalizzato ad approfondire i temi connessi alle frodi da *missing trader*, per loro natura legate al commercio all'interno dell'Unione Europea. Esse, oltre a rappresentare un fenomeno importante dal punto di vista della perdita di gettito e, conseguentemente, per la definizione di attività di contrasto, sono state recentemente oggetto di una riserva trasversale di Eurostat verso i paesi membri, ai quali è stato chiesto di misurarne la rilevanza ai fini della compilazione dei conti nazionali. La prima parte del capitolo si concentra sugli aspetti definitori, sia per quel che attiene i soggetti frodatori, sia per quel che concerne le meccaniche delle frodi, arrivando a delinearne i principali profili e strategie. Nella seconda parte si affrontano invece i temi legati alla rilevanza del fenomeno, sia dalla prospettiva dell'attività di contrasto sia dal punto di vista del suo rilievo nell'ambito delle statistiche macro-economiche. Infine, da ultimo, si mostrano i due differenti metodi di misurazione sviluppati, ciascuno nel contesto delle proprie finalità, da Istat e Agenzia delle Entrate.

Nel suo complesso, dunque, questo lavoro affronta in modo approfondito un ampio insieme di tematiche caratterizzate da un livello di complessità rilevante, sia dal punto di vista definitorio e concettuale, sia dalla prospettiva dei metodi di misurazione e delle stime, in un contesto inoltre caratterizzato da finalità e *mission* diverse da parte delle due istituzioni. Le evidenze e i risultati mostrati in questo lavoro, pur non esaurendo le necessità informative e conoscitive legate all'analisi e alla misurazione del *gap* Iva, rappresentano un importante passo nella direzione di un *assessment* più completo e condiviso del fenomeno.

CAPITOLO 1

IL GAP IVA: CONCETTI, OPERAZIONI E PROTAGONISTI¹

L'obiettivo di questo primo capitolo è fornire una panoramica sulle principali grandezze che concorrono alla determinazione del *gap Iva*, analizzarne la possibile scomposizione in termini di operazioni rilevanti e tipologia di operatore, e presentare la variegata fenomenologia di evasione fiscale sottostante alla sua formazione.

La prima sezione è dedicata alla definizione concettuale del *gap Iva* e delle diverse grandezze in base alle quali è possibile calcolarlo, tenendo in considerazione la specificità di ciascuna di esse in termini sia concettuali sia metodologici e proponendo un'interpretazione delle differenze tra le diverse misure derivate in base alle diverse finalità e concettualizzazioni.

Nella seconda sezione, si propongono due tipologie di scomposizione di queste grandezze di tipo "macro". La prima guarda alla tipologia di operazione che genera il flusso d'imposta, o l'eventuale comportamento evasivo, mentre la seconda si riferisce, con lo stesso intento, alle diverse tipologie di operatore.

La finalità della terza sezione è invece quella di fornire una fenomenologia quanto più completa possibile dei comportamenti evasivi che, come si vedrà, presentano differenti livelli di complessità (in termini di dinamica e numero di operatori coinvolti) e diversi contesti (mercati locali, nazionali, internazionali) nei quali si esplicano.

La scomposizione del mancato gettito in termini di operazione e soggetti passivi è infine ulteriormente approfondita nella quarta sezione, dove si propone una tassonomia delle operazioni rilevanti ai fini della formazione del *gap Iva* e degli operatori che mettono in atto i comportamenti illeciti.

¹ Questo capitolo è stato curato da Alessandra Marcelletti (Agenzia delle Entrate) ed Emanuele Pallotti (Istat). Hanno collaborato alla stesura del contributo per l'Agenzia delle Entrate: Roberto Foschi, Ugo Guarnera, Paolo Mazza, Stefania Mondin; per l'Istat: Alessandra Agostinelli, Francesca Di Palma, Rosalba Filippello, Livia Mastrantonio, Barbara Pioli, Susanna Riccioni, Carla Sciuillo.

1.1 Il *gap* Iva: concetti e componenti

1.1.1 Il *gap* Iva e le sue componenti

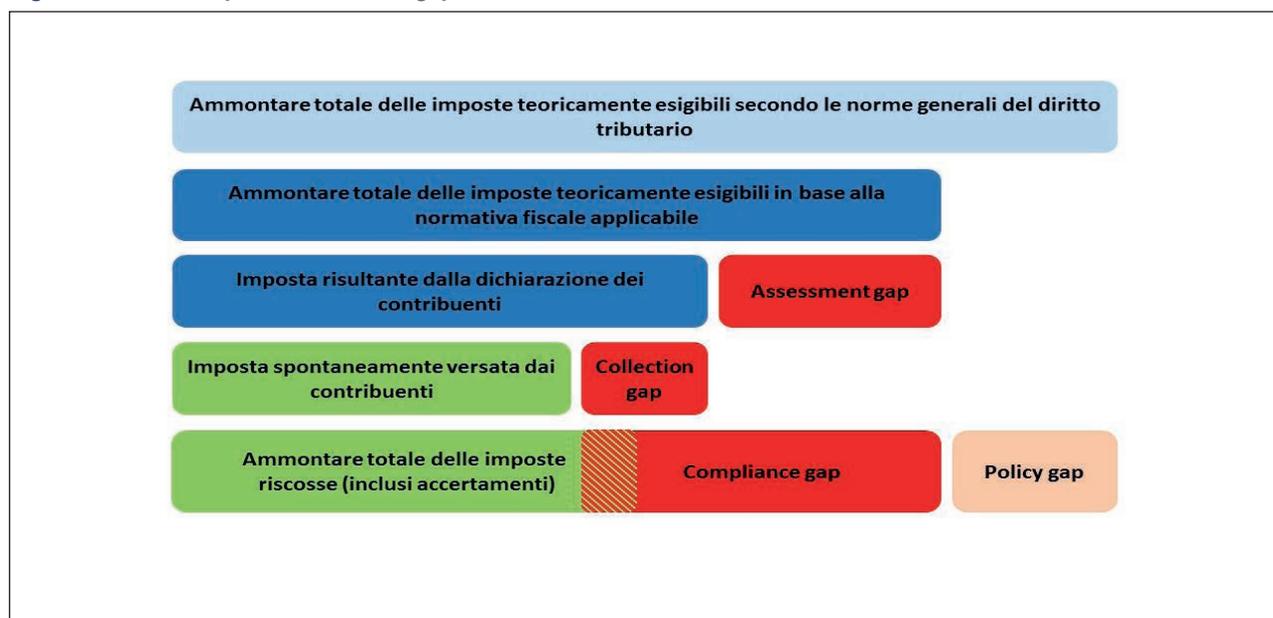
In termini generali, il *tax gap* può essere definito come differenza tra l'imposta dovuta e quella effettivamente versata con riferimento a un dato periodo di tempo.

Nel caso dell'imposta sul valore aggiunto (Iva), in particolare, il debito d'imposta si genera in corrispondenza di specifiche operazioni imponibili all'interno di un determinato intervallo di tempo (tipicamente l'anno). L'imposta (teoricamente) dovuta è pertanto quella derivante dal debito generato dalle sole operazioni riferite al dato intervallo di tempo al netto dell'eventuale ammontare a credito.

Nel *tax gap* possono essere distinte due componenti: quella da dichiarazione (detta *assessment gap*) e quella da mancato versamento (definita *collection gap*). La prima rappresenta la discrepanza tra l'imposta teorica dovuta e quella risultante dalla dichiarazione dei contribuenti. La seconda corrisponde invece alla differenza tra l'imposta risultante dalla dichiarazione e quella effettivamente versata.

Un'ulteriore distinzione nell'ambito del concetto di *tax gap*, può essere fatta tra misura lorda e netta. Il *gap* lordo è definito in relazione all'intervallo di tempo in cui, secondo la legislazione tributaria, l'imposta è dovuta. Il *gap* netto include nel calcolo dell'imposta riscossa – da sottrarre a quella teoricamente riscuotibile – anche quella recuperata oltre i termini di versamento (a seguito di azioni di stimolo della *compliance* o di contrasto dei fenomeni evasivi). Da questa distinzione segue che, mentre il concetto di *gap* lordo è più idoneo a misurare il grado di adempimento spontaneo, il *gap* netto dipende anche dall'efficacia delle azioni poste in essere dall'amministrazione fiscale per diminuire la perdita di gettito dovuta all'evasione fiscale.

Figura 1.1 Scomposizione del *tax gap*



Fonte: Elaborazione degli autori su FISCALIS Tax Gap Project Group (FPG/041)

Al concetto di *compliance gap*, che dipende dal livello di adempimento spontaneo dei contribuenti a legislazione data, può essere affiancata un'altra nozione, quella di *policy gap*. Con questa espressione si fa riferi-

mento agli effetti di iniziative legislative che, configurando deviazioni dalle regole generali di tassazione, determinano una perdita di gettito (ad esempio, le *tax expenditure*), non direttamente imputabile a una mancanza di *compliance* dei contribuenti. In questo contesto, dunque, il *policy gap* può essere definito come differenza tra imposta teoricamente riscuotibile – in base alle regole generali (cioè al netto di regimi speciali, deroghe, esenzioni, ecc.) – e imposta teoricamente riscuotibile in base alla normativa vigente.

La Figura 1.1² rappresenta la scomposizione del *tax gap* sulla base delle componenti sopra definite.

1.1.2 Il concetto di competenza economica e l'Iva teorica

La misura del *tax gap* all'interno di un dato periodo di riferimento può essere ottenuta sulla base del confronto tra l'aggregato teorico, ovvero l'imposta che si avrebbe in caso di perfetta *compliance*, e il corrispondente ammontare effettivamente incassato.

Nel caso dell'Iva, il gettito teorico corrisponde a quello che si otterrebbe se tutti i contribuenti, soggetti passivi e consumatori finali, operassero in assenza di evasione e, quindi, adempissero perfettamente agli obblighi tributari. Così definito, tale concetto include anche l'imposta associata a eventuali transazioni sommerse (che vengono messe in atto in maniera da non essere visibili).

In particolare, il concetto di Iva teorica rilevante nel calcolo del *gap* è quello cosiddetto di competenza economica, che misura l'imposta potenzialmente generata da tutte le operazioni imponibili effettuate nel periodo temporale di riferimento. Il concetto di competenza differisce da quello di cassa in quanto il primo si riferisce all'Iva generata dalle transazioni che si sono realizzate all'interno del periodo di riferimento, mentre il secondo include tutti i versamenti effettuati dai contribuenti nello stesso periodo di riferimento, indipendentemente dal momento in cui sono state poste in essere le relative operazioni imponibili.

In condizioni di perfetta *compliance*, l'Iva teorica di competenza economica dell'anno t può essere ottenuta utilizzando i seguenti importi:

- Versamenti (F24 + Iva assolta in dogana + Iva versata con altre modalità) riferiti alle operazioni di competenza del periodo ($IVALORDA_t$);
- Rimborsi e compensazioni effettuati ($COMP_t, RIMB_t$);
- Variazione degli stock di crediti tra gli anni t e $t-1$ ($\Delta STOCK_{t,t-1} = STOCK_t - STOCK_{t-1}$).

1.1.3 Iva effettiva di competenza economica

In caso di non perfetta *compliance*, ognuna delle componenti dell'Iva teorica definite nel paragrafo precedente hanno un proprio corrispettivo *effettivo*, ovvero determinato sulla base di quanto realmente osservabile dai dati relativi alle dichiarazioni e ai versamenti. Queste misure effettive concorrono al calcolo della cosiddetta *Iva effettiva di competenza economica* (detta IVAEC), il cui valore è tipicamente inferiore al corrispondente ammontare teorico.

In particolare, l'IVAEC _{t} è pari alla differenza tra l'Iva di competenza dell'anno t effettivamente versata (Iva lorda = Iva a debito - Iva detratta) e l'ammontare d'imposta che, pur detraibile, non viene detratta. Questa differenza può essere calcolata sulla base della variazione della posizione debitoria/creditoria dei contribuenti, che è determinata anche dai meccanismi di rimborso e compensazione all'interno dello stesso periodo di riferimento.

In formule:

$$STOCK_t - STOCK_{t-1} = IVALORDA_t - IVAEC_t - (COMP_t + RIMB_t) \quad [1.2]$$

da cui:

$$IVAEC_t = IVALORDA_t - COMP_t - RIMB_t - \Delta STOCK_{t-1,t} \quad [1.3]$$

Vale la pena sottolineare che, l'Iva effettiva di competenza sopra definita è determinata esclusivamente dal gettito derivante dall'adempimento spontaneo dei contribuenti nell'intervallo di tempo previsto dalla legislazione vigente; pertanto, l'IVAEC non include le somme introitate dall'erario a seguito di azioni di recupero delle imposte evase, come, ad esempio, l'emanazione di provvedimenti impositivi nei confronti dei contribuenti non adempienti.

1.1.4 Iva nei conti nazionali

Nel contesto della compilazione dei conti nazionali³, l'Iva, come tutte le imposte, deve essere registrata secondo il principio della competenza economica (detto anche *accrual*). Tuttavia, nel Sistema Europeo dei Conti (*European Systems of Accounts*, ESA 2010) e nel Manuale sul disavanzo e sul debito (*Manual on Government Deficit and Debt* - MGDD) sono previste ulteriori regole e principi di contabilizzazione – anche in parziale deroga all'*accrual* – che hanno la finalità primaria di garantire trasparenza e comparabilità in termini di impatto sugli indicatori e sui saldi delle pubbliche amministrazioni (ad esempio, pressione fiscale e indebitamento netto). La contabilizzazione delle entrate tributarie nei conti nazionali è infatti cruciale ai fini della sorveglianza europea delle finanze pubbliche (Procedura dei deficit eccessivi, EDP).

In particolare, il Manuale sul disavanzo e sul debito stabilisce, in deroga al principio della competenza economica, il divieto di contabilizzare nei conti delle pubbliche amministrazioni importi la cui riscossione non sia certa. Di conseguenza, nella misurazione degli introiti da imposte non possono essere contabilizzati gli importi che, per qualche ragione, possano risultare di dubbia o improbabile riscossione nel corso del periodo di riferimento (o oltre)⁴.

Nel caso specifico dell'Iva, per le caratteristiche dell'imposta, l'ammontare stimato deve tenere conto non solo del debito contratto dai contribuenti attraverso le loro operazioni economiche, ma anche di eventuali agevolazioni (nelle sue varie forme) che insistono sull'imposta lorda e dei rimborsi e compensazioni fiscali a vario titolo riconosciuti. In questo contesto, sebbene la definizione di imposta prevista dall'ESA2010 si avvicini a quella della contabilità pubblica, le due nozioni non sono perfettamente coincidenti e sono necessarie alcune rettifiche per ottenere una stima coerente con i principi europei a partire dai dati di finanza pubblica. In particolare, tali rettifiche attengono sia ad aspetti definitori (quali voci sono classificabili come imposte e quali no), sia al momento della registrazione (la competenza economica per i conti nazionali, la competenza giuridica per i conti pubblici).

3 La contabilità nazionale è la descrizione quantitativa dell'attività economica di un paese – o di un'altra circoscrizione territoriale – sotto forma di una completa e sistematica presentazione dei flussi economici e finanziari che si verificano tra gruppi significativi di operatori e delle consistenze finali dei beni reali e finanziari.

4 "That taxes and social contributions accrued (or assessed as due) but unlikely to be collected, for various reasons (such as bankruptcy of companies, lack of efficiency of the tax collecting system, disappearance of individual taxpayers, etc.), shall not be included as government revenue and hence shall have no impact on general government net lending/borrowing amounts (cfr. MGDD, paragrafo 2.2.1.2). Unpaid taxes and social contributions must imperatively not be recorded as government revenue and, as a matter of principle; in the long run there must be full convergence between accrued and paid amounts (cfr. MGDD, paragrafo 2.2.1.1)".

Come si vedrà nel Capitolo 2, l'IVA di contabilità nazionale è stimata sommando le imposte riscosse in via ordinaria (pagamento diretto) e quelle riscosse tramite le procedure di accertamento (anche per debiti generati su operazioni non di competenza dell'anno di riferimento). In questo contesto, dunque, nella stima dei conti nazionali, in deroga al principio della competenza economica, vengono incluse le imposte riscosse pur se riferite a periodi precedenti, mentre vengono escluse quelle dovute nell'anno corrente che, pur accertate, non sono effettivamente riscosse. Nell'ipotesi che, nel lungo periodo, le due misure tendano a convergere, la stima di contabilità nazionale tenderà a corrispondere a una misura di tipo *accrual*.

In accordo con gli *standard* internazionali di contabilità nazionale, dunque, gli incassi effettivi sono considerati una base prudenziale più adatta per la stima del gettito in quanto consentono di evitare la registrazione di importi che potrebbero non essere mai effettivamente incassati. Infatti, per le imposte riscosse per via ordinaria, il debito fiscale è identificato dallo stesso contribuente e, quando accertato dal Bilancio dello Stato, rappresenta un credito certo dell'amministrazione, che si traduce in una riscossione contestuale da parte dello Stato (o solo temporalmente rinviata perché trattenuta dai concessionari della riscossione in attesa di regolazione). Al contrario, gli accertamenti fiscali sono effettuati autonomamente dall'amministrazione e contengono elementi di incertezza sulla reale riscossione dell'imposta (sia per mancato pagamento, sia per l'eventuale rimodulazione della pretesa erariale in seguito a contraddittorio o contenzioso).

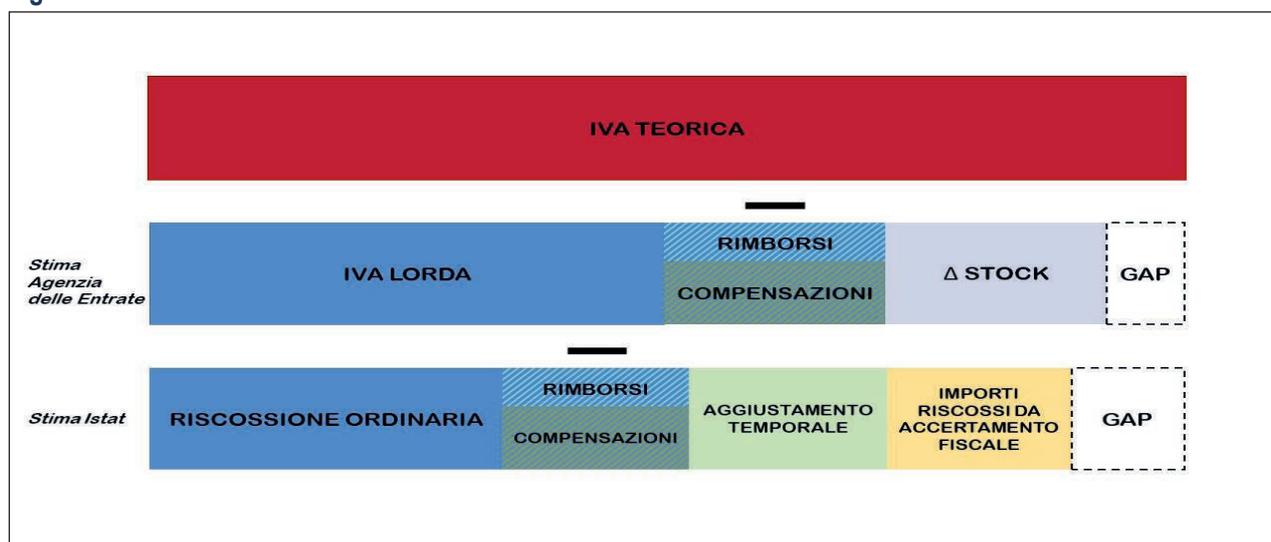
Al fine di rispettare il principio di competenza, al gettito Iva riscosso in via ordinaria si applica inoltre un aggiustamento temporale per garantire che gli importi siano assegnati al periodo in cui la relativa attività ha avuto luogo (cosiddetto slittamento). Per quanto riguarda gli importi riscossi attraverso accertamento fiscale lo slittamento non viene effettuato.

1.1.5 L'armonizzazione delle due misure

Come visto nei Paragrafi 1.1.3 e 1.1.4 le due misure del gettito effettivo (IVAEC e Iva dei conti nazionali) rispondono a esigenze e finalità differenti e sono basate su principi che, pur partendo da assunti analoghi, tendono nella pratica a divergere (anche in conseguenza delle differenti fonti informative utilizzate per il calcolo), con la conseguenza che, utilizzandole singolarmente nel confronto con l'Iva teorica tendono a restituire misure differenti del *gap Iva*.

In questo contesto, la Figura 1.2 propone una schematizzazione delle differenze tra la misura riconducibile all'IVAEC e quella rappresentata dalla stima dei conti nazionali.

Figura 1.2 Schematizzazione delle differenze tra IVAEC e stima dei conti nazionali



Il calcolo dell'IVAEC parte dall'Iva e da questa sottrae i rimborsi, le compensazioni e la variazione degli stock di debiti e crediti. Nella stima dei conti nazionali, partendo dalla riscossione ordinaria (al netto di rimborsi e compensazioni), una misura simile all'Iva lorda può essere ottenuta una volta effettuati gli aggiustamenti temporali necessari per ricondurre alla competenza economica una misura (quella del riscosso) che nasce di cassa. Tuttavia, mentre nel caso dell'IVAEC viene considerata anche la variazione dello stock di crediti, nella misura dei conti nazionali vengono aggiunti solo gli importi effettivamente riscossi da accertamento fiscale (secondo il principio della certezza dell'incasso e, in deroga all'*accrual*, a prescindere dal periodo di riferimento dell'operazione).

L'entità dello scostamento tra le due misure, dunque, è determinata da due elementi: la differenza (in linea teorica trascurabile) tra Iva lorda e la riscossione ordinaria aggiustata (entrambe al netto di rimborsi e compensazioni); la differenza tra la variazione dello stock di crediti e gli importi riscossi da accertamento fiscale, la cui entità tende a non essere omogenea nel tempo.

1.2 Scomposizione degli aggregati

I concetti introdotti nei paragrafi precedenti sono di natura "macro" in quanto denotano aggregati finanziari riferiti a determinati periodi temporali, senza tenere conto dell'eterogeneità dei fenomeni sottostanti, che possono riferirsi a diverse tipologie di operazioni e operatori.

Al fine di misurare l'impatto dei fenomeni evasivi e predisporre efficaci misure di contrasto, è utile disporre di schematizzazioni che consentano di rappresentare gli aggregati come somma di componenti elementari associate a opportune unità di analisi. Tale scomposizione implica la necessità di ricondurre le definizioni dei principali concetti macro (Iva teorica, Iva di competenza effettiva, *gap* d'imposta) al livello delle unità elementari.

In tale ambito, le unità di analisi sono:

- le operazioni rilevanti ai fini Iva;
- i soggetti passivi.

La scelta del tipo di unità elementare secondo la quale effettuare la scomposizione dipende dalle caratteristiche dei fenomeni illeciti che si vogliono analizzare. Se le componenti del *gap* sono descritte in termini degli attributi delle operazioni rilevanti ai fini Iva (ad esempio, la differenziazione tra *Business-to-Business*, B2B e *Business-to-Consumer*, B2C), è preferibile il primo punto di vista. Se invece il *focus* è sulla correttezza degli adempimenti degli operatori economici (dichiarazione delle proprie posizioni debitorie/creditorie e relativi flussi monetari sulla base di caratteristiche quali, ad esempio, la forma giuridica, l'attività economica, il territorio) in relazione alle operazioni da essi effettuate, la seconda rappresentazione è più appropriata.

1.2.1 Le operazioni economiche

Nell'effettuare la scomposizione degli aggregati rilevanti in termini di operazioni economiche bisogna tenere conto che una rappresentazione additiva dell'aggregato per somma delle componenti non è sempre naturale. Specificamente, mentre nel caso dell'Iva teorica di competenza economica non sorgono particolari problemi, più critica è la scomposizione degli aggregati che, come nel caso dell'Iva effettiva di competenza economica⁵,

5 Infatti, il gettito totale di competenza che si avrebbe in caso di perfetta *compliance* è determinato dalla somma di tutte le operazioni tra operatori

dipendono anche dal livello di *compliance* dei contribuenti. In effetti, mentre la nozione di gettito Iva generato da una singola operazione è piuttosto chiara nel caso di corretta applicazione della normativa fiscale⁶, non è evidente quale sia la nozione di Iva effettivamente generata da una singola operazione. Infatti, il comportamento evasivo del contribuente si sostanzia tipicamente nella omessa o infedele dichiarazione di importi che si riferiscono a un complesso di transazioni anziché a singole operazioni commerciali. Ne consegue che i concetti micro di Iva effettiva, o *gap* d'imposta, a livello di singola operazione, implicano un processo, almeno implicito, di "media".

Da un punto di vista pratico, la difficoltà di concettualizzare l'analogo micro di alcuni concetti quando si effettua una scomposizione in termini di operazioni, si traduce nella difficoltà di definire i fenomeni evasivi generati dalle operazioni stesse⁷. A questa difficoltà si aggiunge quella, non meno rilevante, legata al fatto che alla discrepanza tra Iva teorica e Iva effettiva generata da una data operazione concorrono i comportamenti dichiarativi di due o più soggetti. Ad esempio, l'occultamento di una cessione B2B da parte di entrambi i soggetti coinvolti non comporta perdita di gettito Iva in caso di detraibilità totale, mentre la perdita sarebbe positiva nel caso in cui il valore dell'imposta dichiarato dal cedente fosse inferiore a quello dichiarato dal cessionario.

Nonostante queste criticità, derivanti dal carattere massivo dei meccanismi di dichiarazione e versamento, e dal concorso del comportamento di più soggetti alla perdita di gettito, è comunque utile ricorrere a scomposizioni che facilitino l'analisi di alcuni fenomeni evasivi. In questo contesto, nel processo di riduzione degli aggregati alle operazioni elementari può essere utile fare riferimento ad adempimenti che, per loro natura, mantengono l'individualità delle operazioni. Ad esempio, le operazioni di cessione e acquisto certificate da fattura sono tipicamente annotate in appositi registri, potendosi quindi immaginare che l'omissione o la non correttezza della registrazione di tali operazioni determini, complessivamente, discrepanze al livello macro tra aggregati teorici e aggregati effettivi.

Di seguito si fornisce una schematizzazione delle operazioni rilevanti ai fini Iva che può essere utile per distinguere i diversi aspetti della fenomenologia dell'evasione Iva.

Si tenga conto della seguente notazione:

- I = imposta associata all'operazione economica e (eventualmente) addebitata al cessionario;
- $I_{ced}(I_{ces})$ = valore dell'imposta associata all'operazione economica e (eventualmente) addebitata dichiarato dal cedente (cessionario);
- q = quota teorica di detraibilità dell'imposta addebitata;
- q_{ces} = quota di detraibilità "dichiarata" (applicata) dal cessionario;
- $g_T(g)$ = gettito teorico (effettivo) generato dall'operazione;
- TG = *gap* d'imposta.

economici che implicano un saldo positivo dell'Iva versata all'erario come le operazioni verso consumatori finali o verso soggetti Iva che non possono detrarre, o possono detrarre solo parzialmente l'Iva a essi addebitata a titolo di rivalsa.

6 Infatti, come sarà illustrato nel seguito, tale nozione è alla base del calcolo dell'Iva teorica di competenza.

7 Come esempio, si pensi al caso in cui si voglia classificare l'evasione che attiene alle operazioni B2B in base ai settori economici di appartenenza del cedente e del cessionario. Anche se immaginassimo un caso irrealistico in cui la minore Iva introitata dipendesse dalla sotto-dichiarazione del totale delle operazioni attive da parte di un unico soggetto passivo, dovrebbe essere possibile distinguere, almeno concettualmente, la quota di operazioni attive non dichiarate da parte del soggetto in questione, relativamente ai diversi settori economici cui appartengono i suoi cessionari. Se si considera la dichiarazione Iva annuale come fonte di riferimento per la valutazione della *compliance* dichiarativa del contribuente, è chiaro che tale distinzione non è praticabile. In altre parole, non è possibile riferire il comportamento del contribuente, in termini di *compliance*, a classi di operazioni (e tanto meno a singole operazioni) definite in base a caratteristiche che, come nel caso dell'attività economica, non sono direttamente esplicitate nella fonte dichiarativa.

La perdita di gettito generata da comportamenti evasivi relativi a una data operazione può essere rappresentata come segue:

$$\begin{aligned} g_r &= I(1-q) \\ g &= I_{ced} - q_{ces} I_{ces} \\ TG &= g_r - g \\ TG &= I(1-q) - (I_{ced} - q_{ces} I_{ces}) \quad [1.4] \end{aligned}$$

Aggiungendo e sottraendo $q_{ces} I$:

$$TG = I(1-q) - (I_{ced} - q_{ces} I + q_{ces} I - q_{ces} I_{ces}) \text{ da cui:}$$

$$TG = (I - I_{ced}) + (q_{ces} - q) I + q_{ces} (I_{ces} - I) \equiv TG_1 + TG_2 + TG_3 \quad [1.5]$$

L'Equazione [1.5] esprime la perdita di gettito complessiva associata all'operazione economica come somma di tre termini TG_1, TG_2, TG_3 .

TG_1 rappresenta il contributo alla perdita di gettito dovuto alla dichiarazione infedele del cedente. TG_3 esprime il contributo dovuto alla non corretta dichiarazione del cessionario, dato dalla differenza tra imposta teorica e imposta dichiarata da quest'ultimo, modulata dalla quota di detraibilità dichiarata. Infine, TG_2 può essere interpretato come contributo al *gap* della non corretta dichiarazione (applicazione) della quota di detraibilità, nel caso il cessionario effettui operazioni esenti.

Sebbene l'Equazione [1.5] sia stata derivata tenendo presente il caso di una operazione B2B con modalità di dichiarazione/versamento ordinarie, essa si adatta, reinterpretando alcuni termini, anche a situazioni più generali. Un primo esempio è il caso delle operazioni verso consumatori finali (B2C) dove, ponendo a zero i termini relativi alla quota di detraibilità⁸, l'Equazione [1.5] mantiene la propria validità. Come ulteriore estensione, si consideri che l'Equazione [1.5] rimane valida anche quando il versamento dell'imposta avviene in modalità speciali, quali l'inversione contabile (*reverse charge*) o la scissione dei pagamenti (*split payment*). In questo caso, I_{ced} identifica il valore dell'imposta dichiarato da chi deve versarla all'erario (il cessionario) e uguaglierà I_{ces} , dichiarato dallo stesso soggetto⁹.

Come ulteriore casistica, si consideri l'evasione generata dalla detrazione di costi non inerenti da parte di un titolare di attività di impresa. Utilizzando l'Equazione [1.5], questa situazione può essere rappresentata ponendo $q = 0$, ottenendo $TG = (I - I_{ced}) + q_{ces} I_{ces}$ che, nel caso di corretta dichiarazione del fornitore e di detrazione totale da parte dell'acquirente, si riduce a I_{ces} . In particolare se, $I_{ces} = I$ la perdita di gettito sarà pari all'intero valore dell'imposta dovuta.

È infine interessante analizzare alcuni casi particolari che possono emergere nelle transazioni di tipo B2B. Il primo è quello della dichiarazione consensuale, dove $I_d \equiv I_{ced} = I_{ces}$ e l'Equazione [1.5] diventa:

$$TG = (1 - q)I - (1 - q_{ces})I_d \quad [1.6]$$

8 Naturalmente in condizioni normali, il cessionario non titolare di partita Iva non può detrarre l'Iva addebitata a titolo di rivalsa. Tuttavia in alcuni casi particolari (cessioni verso soggetti privati extra-Ue) sono previsti meccanismi di rimborso Iva.

9 In effetti, se si interpreta, in modo più generale, I_{ced} e I_{ces} rispettivamente come imposta dichiarata a debito e a credito, indipendentemente dai soggetti cui competono le dichiarazioni di tali importi, l'ambito di validità dell'Equazione [1.5] si estende a un'ampia gamma di situazioni.

Se $q_{ces} = q$, infatti l'Equazione [1.5] è pari al prodotto della sotto-dichiarazione dell'imposta per la quota di detraibilità: $(1 - q)(I - I_d)$ e, in particolare, si annulla in caso di detraibilità totale ($q = 1$). Quest'ultima circostanza è spesso espressa dicendo che la "sotto-dichiarazione" con consenso nelle operazioni B2B non genera perdita di gettito. D'altra parte, se $I_d = I$, la perdita di gettito è determinata esclusivamente dall'applicazione della non corretta quota di detraibilità: $TG = (q_{ces} - q)I$.

Il secondo caso è rappresentato dalla dichiarazione non consensuale, dove $q_{ces} = q = 1$; $I_{ced} \neq I_{ces}$, quando l'Equazione [1.5] diviene:

$$TG = (I_{ces} - I_{ced}) \quad [1.7]$$

Cioè la perdita di gettito è semplicemente data dalla differenza tra Iva portata in detrazione e Iva versata.

1.2.2 Gli operatori

Il valore complessivo del gettito Iva può essere rappresentato come somma algebrica degli importi riferiti ai singoli contribuenti. I soggetti passivi, infatti, sono dovuti ad adempimenti che si traducono, in termini di gettito, in versamenti o rimborsi dall'erario (anche attraverso le compensazioni verticali o orizzontali, o altre modalità di estinzione del credito). Il complesso delle operazioni economiche effettuate dal contribuente e la normativa tributaria determinano il flusso finanziario che attiene al soggetto passivo da e/o verso l'erario. Il concetto di imposta teorica, o potenziale, si traduce al livello micro come l'imposta che il contribuente verserebbe (o riceverebbe a rimborso) se egli adempiesse perfettamente agli obblighi fiscali (in un determinato periodo di tempo). Analogamente, l'imposta effettiva è quella effettivamente versata dal (o rimborsata al) contribuente. Il contributo individuale al *gap* è quindi pari alla differenza tra queste due grandezze.

La riduzione al livello micro del concetto di *gap* Iva consente di caratterizzare quest'ultimo in termini degli attributi che si riferiscono al contribuente. Tra le dimensioni di analisi di maggiore interesse, ad esempio, si possono annoverare la dimensione economica, il settore di attività, la territorialità, o la forma giuridica. La disaggregazione del *gap* Iva secondo tali dimensioni è particolarmente utile ai fini dell'ottimizzazione e taratura delle misure di prevenzione e di contrasto.

1.3 Fenomenologia dell'evasione Iva

In questa sezione vengono illustrati i principali comportamenti e strategie utilizzati dai soggetti passivi per occultare imponibili e/o imposta con lo scopo di ridurre o eliminare il prelievo fiscale.

L'evasione fiscale Iva sfrutta generalmente l'alterazione (o l'omissione) delle dichiarazioni e certificazioni sulla base dei quali i soggetti aderiscono all'obbligo tributario. Le dichiarazioni possono essere modificate in modo (del tutto o in parte) improprio, così alterando la base imponibile e/o le aliquote fiscali e/o le quote di indetraibilità. Con riferimento alla base imponibile, il contribuente omette la dichiarazione dell'operazione che genera imponibile, o effettua una sovra-dichiarazione (sotto-dichiarazione) dei costi deducibili (dei ricavi). Con riferimento alle aliquote fiscali, il soggetto passivo sfrutta la possibilità offerta dal sistema fiscale di

prevedere diverse aliquote di legge, così avendo la possibilità di dichiarare integralmente l'operazione imponibile ma con un'aliquota differente da quella prevista dalla norma tributaria al fine di dichiarare un'imposta minore. La modifica di quote di indetraibilità riduce il carico tributario Iva tramite l'aumento della percentuale dell'Iva detraibile.

Inoltre, l'evasione Iva può verificarsi modificando le certificazioni fiscali (fatture o scontrini fiscali) ricorrendo dunque a false fatturazioni, oppure omettendo integralmente la certificazione (ad esempio, vendite in nero).

Le finalità economiche dei comportamenti evasivi possono essere molteplici, tra cui: ridurre il valore aggiunto o falsare le soglie di ricavo per rimanere in regimi agevolati, tramite la sotto-dichiarazione dei ricavi e del fatturato e/o la sovra-dichiarazione dei costi. In questo contesto, per quanto lo scopo di questa sezione sia illustrare i comportamenti evasivi e i relativi effetti sul gettito Iva, si tenga presente che la schematizzazione dei meccanismi evasivi soffre del limite della non-esaustività, ovvero dell'impossibilità di collocare puntualmente i diversi comportamenti in uno schema predefinito, a causa della complessità della natura del fenomeno.

Le fattispecie da valutare per classificare la fenomenologia di evasione Iva sono:

- scostamento tra dichiarazioni del cedente e del cessionario;
- convergenza nella dichiarazione degli operatori;
- scostamento tra dichiarazione e certificazione fiscale;
- scostamento tra certificazione fiscale e valore della transazione (caso limite: assenza di fattura/scontrino).

In generale, i primi due punti fanno riferimento all'evasione che si potrebbe generare nelle operazioni B2B, gli ultimi due al caso delle operazioni B2C.

Tavola 1.1 Rappresentazione del caso *benchmark*

Operazioni	Soggetti	Imponibile	Imposta esigibile	Imposta detraibile	Imposta riscossa
B2B	B1 B2	100	20	20	0
B2C	B2 C	200	40	-	40

Fonte: Elaborazione degli autori

Per rendere agevole la trattazione e per visualizzare come i diversi fenomeni evasivi si ripercuotano sulle entrate erariali, si utilizzerà uno schema che prevede un'economia composta da 3 soggetti: 2 operatori *business* soggetti passivi Iva (B1 e B2) e un consumatore finale (C).

Nel caso *benchmark*, si ipotizza quanto segue:

- il versato corrisponde al dichiarato, quindi non esistono mancati versamenti;
- la percentuale di detraibilità è pari al 100% per gli operatori *business*;
- l'aliquota del bene (o servizio) ceduto è pari al 20%.

In questo caso, illustrato nella Tavola 1.1, B1 cede un bene (o eroga un servizio) a B2 per un valore imponibile di 100, corrispondente a un valore dell'imposta esigibile e detraibile di 20; B2 cede il bene (o eroga il servizio) a C per un valore imponibile di 200, a cui corrisponde un'imposta esigibile di 40.

Nell'ipotesi di perfetta *compliance*, il *gap* associato alle operazioni è 0, ovvero c'è convergenza tra le dichiarazioni dei soggetti coinvolti nelle transazioni, e tra le singole dichiarazioni e le certificazioni fiscali emesse dagli operatori in qualità di cessionari. In altre parole, l'imposta riscossa dall'erario nell'operazione tra B1 e B2, ossia B2B, è pari a zero (imposta esigibile è pari all'imposta detraibile), mentre nell'operazione tra B2 e C, ossia B2C, è pari a 40, corrispondente all'imposta addebitata al consumatore finale su cui grava il tributo.

1.3.1 Presenza/assenza di certificazione fiscale

La Tavola 1.2 descrive la fattispecie in cui sussiste l'assenza di certificazione fiscale lungo tutta la filiera di consumo, sia intermedio sia finale. In questo caso, le operazioni intraprese, sia di tipo B2B sia di tipo B2C, si svolgono in assenza di certificazione fiscale, con la conseguente mancata dichiarazione dell'imposta (esigibile e detratta) da parte dei soggetti passivi Iva. In questo contesto, l'assenza di un documento contabile precede (e probabilmente causa) una convergenza nella mancata dichiarazione degli operatori. Infine, il consumatore finale non versa al soggetto B2 l'Iva, corrispondendo il solo valore imponibile (acquisto in nero).

Tavola 1.2 Evasione da mancata fatturazione in tutta la filiera (filiera in nero)

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B	Assente	B1 B2	0 0	0	0
B2C	Assente	B2 C	0 -	0	40
TOT				0	40

Fonte: Elaborazione degli autori

In questa fattispecie, il *gap*, ovvero l'Iva che si sarebbe dovuta versare all'erario nel caso in cui gli operatori avessero correttamente adempiuto agli obblighi tributari rispetto a quella che in realtà si è generata nel sistema economico, è pari a 40, e corrisponde all'importo che B2 avrebbe dovuto addebitare sulla cessione verso C¹⁰. È infine interessante notare che la presenza di una certificazione fiscale non incide sul *gap* generato dai comportamenti evasivi dei soggetti passivi Iva, in quanto quest'ultimo è determinato dalla divergenza nelle dichiarazioni.

1.3.2 Alterazioni della certificazione fiscale (inclusa la falsa fatturazione)

Nel caso in cui ci sia convergenza tra le dichiarazioni degli operatori soggetti passivi Iva, l'alterazione del documento contabile corrisponde a un'alterazione della dichiarazione fiscale. La Tavola 1.3 ne riporta un esempio. Si ipotizzi che il valore imponibile riportato in fattura sia inferiore al valore reale e pari a 80. L'imposta dichiarata da B1 e portata in detrazione da B2 è pari a 16. Se il soggetto B2 che opera sul mercato finale fosse adempiente, il *gap* generato sarebbe pari a 0, poiché le dichiarazioni dei soggetti *business* corrisponderebbero.

¹⁰ La finalità di B2 nell'effettuare una cessione "in nero" potrebbe essere quella di vendere a un prezzo minore (il consumatore finale paga solo il valore imponibile), e di ridurre la concorrenza.

Tavola 1.3 Sotto-fatturazione nelle transazioni B2B

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B	Presente	B1 B2	16 16	0	0
B2C	Presente	B2 C	40 -	40	0
TOT				0	0

Fonte: Elaborazione degli autori

La situazione rappresentata nella Tavola 1.3 è tuttavia piuttosto artificiale, in quanto la sotto-dichiarazione dei costi da parte dell'operatore B2, non essendo associata a una coerente sotto-dichiarazione dei ricavi, non determina alcun vantaggio per il soggetto B2. Inoltre, dal comportamento dichiarativo dello stesso soggetto, emergerebbero un *mark-up* e un valore aggiunto apparenti superiori a quelli reali, attirando potenzialmente l'attenzione dei soggetti preposti al controllo.

Tavola 1.3a Sotto-fatturazione nelle transazioni B2B a parità di valore aggiunto

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B	Presente	B1 B2	16 16	0	0
B2C	Presente	B2 C	36 -	40	0
TOT				0	4

Fonte: Elaborazione degli autori

Tavola 1.3b Sotto-fatturazione nelle transazioni B2B a parità di *mark up*

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B	Presente	B1 B2	16 16	0	0
B2C	Presente	B2 C	32 -	40	0
TOT				0	8

Fonte: Elaborazione degli autori

Nel caso in cui l'operatore finale volesse adeguare la dichiarazione delle sue operazioni attive a quella delle operazioni passive in modo tale che il valore aggiunto risultante fosse pari a quello reale (Tavola 1.3a), allora esporrebbe in dichiarazione un'imposta pari a 36, generando un *gap* pari a 4. Se, invece, B2 operasse a *mark-up* costante (Tavola 1.3b), dichiarerebbe un'Iva esigibile di 32 con un mancato gettito di 8 per l'erario.

Tavola 1.4 Falsa fatturazione nelle operazioni B2B

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B	Presente	B1 B2	0 20	-20	20
B2C	Presente	B2 C	40 -	40	0
TOT				0	20

Fonte: Elaborazione degli autori

La presenza del documento contabile (scontrino fiscale) nell'operazione B2C determina l'esistenza di un extra guadagno per B2: se l'Iva venisse addebitata nella certificazione fiscale allora il mancato gettito genererebbe anche un extra guadagno per B2.

Nel caso in cui non ci sia invece convergenza tra documento fiscale e dichiarazione, allora si ritiene verosimile che le dichiarazioni dei soggetti passivi coinvolti nell'operazione B2B differiscano. In questo contesto, la Tavola 1.4 riporta il caso estremo in cui B1 emette una fattura falsa a B2 (B1 emette fattura per un valore imponibile di 100 ma non dichiara la vendita e, dunque, non versa l'Iva corrispondente). B2, invece, dal momento che ha come obiettivo quello di gonfiare i costi per ridurre il valore aggiunto, dichiara l'acquisto e la conseguente Iva da portare in detrazione. Il *gap* generato da questa operazione è, dunque, pari a 20.

Questa operazione può essere ascrivibile al fenomeno della falsa fatturazione, ovvero l'emissione di una fattura non riportata in dichiarazione, che può essere considerata uno strumento per gonfiare i costi di acquisto tramite l'emissione di fatture (false) da parte del cessionario. Questa modalità è attualmente fortemente limitata dall'introduzione della fatturazione elettronica che riduce la possibilità di emettere fatture ma di non "registrarle" in contabilità: infatti, il cedente non è più neutrale rispetto all'emissione di una fattura falsa in quanto aumenterebbe i suoi ricavi, determinando un effetto non solo sull'Iva ma anche sulle imposte dirette.

1.3.3 Omessa dichiarazione

L'effetto sul gettito di una omessa dichiarazione e, come si vedrà in seguito, anche quello di una dichiarazione infedele, dovrebbe essere valutato alla luce di una convergenza nelle dichiarazioni degli operatori.

Se entrambi B1 e B2 non dichiarassero l'operazione B2B, e se l'operazione B2C fosse *compliant*, l'effetto sul *gap* sarebbe pari a zero, dal momento che la mancata dichiarazione dell'Iva esigibile si compenserebbe con la mancata dichiarazione dell'Iva detratta. Se invece, come è più verosimile supporre per coerenza con l'economicità delle transazioni, B2 non dichiarasse neanche la cessione al consumatore finale, allora il *gap* generato nell'economia sarebbe pari a 40 – se l'omessa dichiarazione di B2 non corrisponde a una omessa fatturazione (Tavola 1.5).

Tavola 1.5 Omessa dichiarazione di B1 e B2

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B	Presente/Assente	B1 B2	0 0	0	0
B2C	Presente	B2 C	0 -	0	40
TOT				0	40

Fonte: Elaborazione degli autori

In tal caso, B2 emette una certificazione fiscale al consumatore finale C per l'intero valore imponibile dell'operazione e ne riscuote l'Iva corrispondente, ma non versa il corretto ammontare all'erario, dal momento che non ne dichiara la cessione. Le giustificazioni di tale comportamento sono rinvenibili nella volontà di B2 di generare un extra guadagno dalle sue operazioni.

Tavola 1.6 Omessa dichiarazione di B1

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B	Presente	B1 B2	0 20	-20	20
B2C	Presente	B2 C	40 -	40	0
TOT				0	20

Fonte: Elaborazione degli autori

Tavola 1.7 Omessa dichiarazione di B1

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B	Presente	B1 B2	0 20	-20	20
B2C	Presente/Assente	B2 C	0 -	40	0
TOT				0	60

Fonte: Elaborazione degli autori

Nel caso invece in cui emergesse una discrepanza tra il comportamento di B1 e quello di B2, ovvero B1 omettesse la dichiarazione ma B2 fosse *compliant*, allora il *gap* sarebbe pari a 20 (nell'ipotesi in cui l'operazione B2C fosse senza evasione), ovvero pari alla differenza tra quanto B1 avrebbe dovuto versare (e non ha versato) e quanto B2 ha dichiarato come credito Iva (Tavola 1.6). In questo esempio, è verosimile supporre che esista un documento contabile nelle operazioni B2B che giustifichi la detrazione Iva richiesta ed esercitata da B2.

Se invece, B2 dichiarasse l'acquisto ma non la vendita per ridurre il valore aggiunto dichiarato, allora il *gap* che si genererebbe, nel caso di addebito di Iva sulla cessione nell'operazione B2C, sarebbe pari a 60, ovvero il credito richiesto da B2, a fronte della reale operazione che, però, non trova corrispondenza dal lato cessionario con il debito di B1, sommato all'imposta riscossa dal consumatore ma non versata (Tavola 1.7).

1.3.4 Dichiarazione infedele

L'effetto sul gettito di una omessa dichiarazione e, come si vedrà in seguito, anche quello di una dichiarazione infedele, dovrebbe essere valutato alla luce di una convergenza nelle dichiarazioni degli operatori.

Le dichiarazioni infedeli rappresentano uno strumento con cui il soggetto *business* evade l'Iva tramite la creazione artefatta di Iva detraibile o la riduzione dell'Iva a debito (Iva esigibile). In termini pratici, tali comportamenti si sostanziano nella sotto-dichiarazione del debito Iva, tramite la sovra-dichiarazione dei costi (per mezzo di alterazioni di aliquote o quote di detraibilità o di inclusione di costi deducibili non inerenti), tramite la sovra-dichiarazione dei crediti (come la creazione di crediti inesistenti), o ancora la sotto-dichiarazione dei ricavi.

Ai fini dell'analisi della modalità di evasione Iva occorre sottolineare che lo scostamento tra le dichiarazioni Iva può generare o meno divergenze nell'imposta dichiarata dagli operatori. Ad esempio, alterare le aliquote in dichiarazione implica una differenza nell'Iva riportata dal cedente e dal cessionario, mentre nel caso della dichiarazione di costi non inerenti, l'Iva riportata in dichiarazione non diverge ma viene indebitamente portata in detrazione.

Lo sfruttamento delle quote di detraibilità rientra tra i meccanismi che non implicano divergenze nell'imposta dichiarata tra operatori e può verificarsi tramite l'alterazione della deducibilità di costi, che è piena nel caso dei costi non inerenti, mentre è parziale con l'errato calcolo della quota di pro-rata.

Il principio generale del regime Iva in cui l'imposta è neutrale per gli operatori *business* e grava solo sul consumatore finale viene derogato in caso di indetraibilità oggettiva o soggettiva. Il primo caso viene disciplinato dall'articolo 19-bis 1) del DPR n. 633/1972 che elenca i casi in cui la detrazione sugli acquisti non è ammessa in quanto relativa a beni e servizi di incerta inerenza. L'indetraibilità soggettiva è relativa alle particolari attività svolte dal contribuente soggetto all'imposta e viene disciplinata dall'art. 10 del DPR n. 633/72 che riporta le operazioni esenti. In tale caso, le limitazioni alla detrazione non sono legate alla natura e alla qualità dei beni e servizi acquistati.

In particolare, la dichiarazione di costi reputati non inerenti ha l'obiettivo di sovra-dichiarare i costi, rendendo deducibili spese che altrimenti non lo sarebbero per coerenza con l'attività di impresa. La definizione dei costi non inerenti nel caso della disciplina Iva prevede che si ammetta la detraibilità dell'imposta assolta sugli acquisti di beni e sulle operazioni passive anche in assenza del compimento delle operazioni attive, purché ci sia correlazione tra l'operazione Iva e lo svolgimento dell'attività imprenditoriale¹¹. A differenza dei costi ritenuti non inerenti nella definizione del reddito di impresa, nel caso dell'Iva non si guarda alla correlazione con l'economicità dell'impresa nel sostenimento del costo di acquisto, quanto alla non estraneità all'attività stessa (ad esempio, nell'ambito dell'attività di consulenza legale è ritenuto non inerente un costo di acquisto di beni alimentari). Ovviamente i costi non inerenti non rappresentano uno spunto di analisi interessante se tali costi non vengono portati in detrazione (ad esempio, se un negozio di abbigliamento acquista beni alimentari è una fattispecie di interesse se tali acquisti vengono portati in detrazione, dal momento che rappresenterebbero un credito Iva non di competenza del soggetto).

L'indetraibilità soggettiva viene derogata nel caso in cui il contribuente, che effettua operazioni esenti ai sensi dell'art. 10 del DPR 633/72, ponga in essere, nello stesso periodo d'imposta, sistematicamente operazioni imponibili. In tal caso, il diritto alla detrazione dell'Iva assolta sugli acquisti spetta in modo proporzionale alle operazioni imponibili effettuate ed è determinato in base a una percentuale, pro rata, calcolata secondo i criteri previsti dall'art. 19-bis del DPR 633/72 e viene applicata sull'intero importo dell'imposta assolta per tutti gli acquisti di beni/servizi. In formule:

$$Pro-rata = (OI + OA) / (OI + OA + OE) \quad [1.8]$$

dove: *OI* sono le operazioni imponibili, *OA* le operazioni non soggette ma assimilate a operazioni imponibili ai fini della detrazione e *OE* le operazioni esenti.

In altri termini, al numeratore è inserito l'ammontare delle operazioni effettuate nell'anno che attribuiscono il diritto alla detrazione dell'imposta, mentre il denominatore è rappresentato dallo stesso importo del numeratore, aumentato dell'ammontare delle operazioni esenti effettuate nell'anno. Per rendere impropriamente deducibili costi altrimenti gravanti, si possono modificare gli importi di operazioni esenti, o di operazioni non soggette ma assimilate a operazioni imponibili ai fini della detrazione.

I casi di evasione collegata all'indetraibilità oggettiva o soggettiva possono essere descritti nella Tavola 1.8a, che, per semplicità espositiva, riporta solamente l'operazione B2B.

11 Cass., Sez. V, 28 dicembre 2018, n. 33574.

Tavola 1.8a Costi non inerenti

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B	Presente	B1 B2	20 -20	0	20
TOT				0	20

Fonte: Elaborazione degli autori

In questo caso B1 cede un bene o un servizio a B2 per 100 esponendo un'Iva di 20; B2, che dovrebbe rimanere inciso dall'imposta, la porta in dichiarazione come costo deducibile, seppure sia un costo non inerente o il calcolo corretto della quota pro-rata non lo permetta, generando un *gap* Iva di 20. In questo caso, le dichiarazioni di cedente e cessionario si eguagliano in termini di imposta dichiarata. Scostamenti tra Iva esigibile e Iva detratta potrebbero verificarsi, nell'ambito della non detraibilità dell'operazione, se la quota di pro-rata fosse inferiore al 100%.

La Tavola 1.8b riporta il caso in cui, con una quota pro-rata corretta pari al 50%, B2 dichiara che l'intero costo sia interamente deducibile: il *gap* Iva generato in questo caso è pari a 10, ovvero la differenza tra quanto avrebbe potuto detrarre B2 (10) e quanto invece riporta in dichiarazione come detrazione.

La differenza principale tra il costo non inerente e l'alterazione della quota pro-rata sta nell'ammontare di imposta dichiarata come deducibile: generalizzando, il costo non inerente è il caso limite dell'evasione da indetraibilità in cui la quota errata imputata è pari al 100 per cento.

La dichiarazione infedele può essere anche dovuta a distorsioni del credito Iva, ovvero alla possibilità di effettuare sia compensazioni con credito Iva inesistente¹², sia compensazioni che superano le soglie massime consentite, ovvero con credito Iva non spettante (si rimanda al Paragrafo 1.3.7 per un maggiore approfondimento del fenomeno).

Tavola 1.8b Pro-rata

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B	Presente	B1 B2	20 -20	0	10
TOT				0	10

Fonte: Elaborazione degli autori

Il contribuente, sia esso cedente o cessionario, può modificare le aliquote in sede di dichiarazione per sotto-dichiarare (sovra-dichiarare) il debito (credito), e dunque ridurre il carico tributario. Nell'ambito dello schema utilizzato nel presente lavoro, il maggior credito o il minor debito possono essere indebitamente riportati in dichiarazione sia da B1 (lato vendite) sia da B2 (lato acquisti).

Le fattispecie relative alla dichiarazione infedele generano un *gap* Iva che può essere calcolato con riferimento alla contabilità del contribuente, ed è difficilmente riconducibile alle singole operazioni (si pensi, ad esempio, all'istituto dell'indetraibilità – soggettiva o oggettiva – che attiene alla sfera individuale del contribuente).

12 Il decreto legislativo 158/2015: "si intende inesistente il credito in relazione al quale manca, in tutto o in parte, il presupposto costitutivo e la cui inesistenza non sia riscontrabile mediante controlli di cui agli artt. 36-bis e 36-ter del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e all'art. 54-bis del Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633".

1.3.5 Evasori totali (assenza partita Iva)

Gli evasori totali sono soggetti esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo completamente sconosciuti all'amministrazione finanziaria, in quanto, nel contesto dell'evasione Iva, sono operatori economici che non hanno provveduto all'apertura della partita Iva. È chiaro che in questo caso tutte le transazioni effettuate dagli evasori totali sono equiparabili all'omessa fatturazione e omessa dichiarazione: non possono emettere fattura, esporre e riscuotere l'Iva e dichiarare l'imposta.

1.3.6 Accessi a regimi agevolati in assenza di requisiti (es. forfetari)

Lo sfruttamento dei requisiti di accesso ai regimi di tassazione agevolata è connessa all'evasione Iva dal momento che coloro che alterano i parametri di adesione al regime di vantaggio generano direttamente *gap*. Infatti, rispetto al normale regime fiscale, l'Iva non è presente: non va applicata al momento di emettere fattura o ricevuta fiscale e non viene, ovviamente detratta.

Brevemente, il primo requisito di accesso al regime forfetario 2022 prevede che ricavi e compensi annui non superino il limite di 65.000 euro, indipendentemente dal codice Ateco (tipologia di attività economica) dell'impresa. Inoltre, le spese di impiegati e collaboratori esterni e i costi del lavoro accessorio – lavoratori, dipendenti e collaboratori – non possono superare i 20.000 euro. La principale, e più rilevante in questa sede di trattazione, causa di esclusione è legata all'esercizio dell'attività di impresa in particolari settori economici¹³.

1.3.7 Frodi Iva

La frode fiscale si distingue dall'evasione e dall'elusione fiscale. Nel linguaggio corrente, la frode è un *“Atto o comportamento diretto a ledere con l'inganno un diritto altrui”*, mentre per il diritto penale italiano la truffa è il delitto perpetrato da *“Chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno”*. La disciplina fiscal-penalistica del decreto legislativo n. 74 del 2000 contempla i reati di *“Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti”*, *“Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici”* e *“Sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte”*, dove l'uso ripetuto del termine *“fraudolento”* richiama i concetti di frode e truffa.

I tratti caratterizzanti la frode sono quindi da ascrivere all'inganno (artifici o raggiri), alla lesione di un diritto altrui, alla realizzazione di un comportamento attivo (atto o comportamento), al profitto ricavabile da chi perpetra la frode. Traslati nel diritto tributario, si ha che la frode fiscale si caratterizza per la creazione (comportamento) di una fattispecie simulata (inganno), atta a ledere le casse erariali (lesione di un diritto altrui), ricavandone un beneficio fiscale per i partecipanti alla frode (profitto).

¹³ I settori economici esclusi dal regime forfetario sono: Agricoltura e attività connesse alla pesca; Vendita di Sali e tabacchi; Commercio di fiammiferi; Editoria; Gestione di servizi di telefonia pubblica; Rivendita di documenti di trasporto pubblico e sosta; Agenzie di viaggio e turismo; Agriturismi; Vendite a domicilio (porta a porta); Rivendita beni usati, di oggetti d'arte o da collezione; Agenzie di vendite all'asta di oggetti d'arte o da collezione. O coloro che in via esclusiva effettuano: cessioni di fabbricati; cessioni di terreni edificabili; cessioni di mezzi di trasporto nuovi.

In particolare nell'ambito Iva, tali tratti specifici usano tradursi nelle seguenti caratteristiche:

- il soggetto che realizza il salto d'imposta (Iva) è una entità simulata, per tale intendendosi un soggetto evanescente, privo di organizzazione e mezzi, anche personali, assolutamente incapiente;
- tale entità non opera (solo) per sé stessa, ma viene creata nell'ambito di un disegno articolato, per realizzare un indebito beneficio d'imposta a vantaggio di tutti i partecipanti alla frode e per attrarre su di sé eventuali contestazioni da parte degli organismi deputati.

Il soggetto così caratterizzato viene definito *missing trader*.

In ambito europeo¹⁴, l'evasione Iva comprende tutte le situazioni caratterizzate da tratti di illegalità, dove la responsabilità fiscale è nascosta o ignorata. La frode Iva è invece una forma deliberata di evasione fiscale, generalmente perseguibile anche penalmente. La definizione include le situazioni in cui sono scientemente prodotti documenti contraffatti o dichiarazioni mendaci. Nel contesto della frode Iva si possono poi distinguere due fattispecie: la *classical VAT fraud* e l'*organized VAT fraud*, dove la prima si caratterizza come evasione fiscale *tout court*¹⁵, mentre la seconda si riferisce essenzialmente alle frodi relative a transazioni intra-comunitarie.

In questa parte del lavoro, ci si riferisce in particolare alle seguenti tipologie di *organized VAT fraud* (la cui trattazione e misurazione sarà approfondita in modo più ampio nel Capitolo 3):

- frodi intracomunitarie realizzate con l'utilizzo della figura del *missing trader* o *MTIC fraud*;
- frodi realizzate tramite l'utilizzo di lettere d'intento ideologicamente false;
- frodi realizzate tramite l'estrazione dei beni da depositi fiscali;
- frodi realizzate mediante compensazioni con crediti inesistenti artatamente creati a questo scopo.

Nel caso delle frodi Iva, il danno per le casse erariali è rappresentato dall'imposta che sarebbe stata teoricamente applicabile sulle fatture ricevute dal soggetto che realizza in prima persona la frode nelle prime tre fattispecie (tutte casistiche di transazioni B2B). In questi contesti, il soggetto che realizza la frode, da una parte, acquista senza applicazione d'imposta da parte del suo cedente e, dall'altra, cede a sua volta con imposta esposta, senza tuttavia poi procedere al versamento del debito necessariamente scaturente dalla liquidazione dell'imposta. Contemporaneamente, la stessa Iva sarà portata in detrazione dal cessionario. Nella quarta fattispecie, il danno per le casse erariali è quantificabile nell'importo del credito fittizio utilizzato per pagare un debito reale.

14 *The concept of Tax Gaps. Report III: MTIC Fraud Gap estimation methodologies.*

15 Sono ricompresi in tale ambito: sotto-dichiarazione delle vendite, omissione della registrazione delle operazioni, omissione di attestazione dell'autoconsumo, omesso versamento di Iva addebitata ai clienti, richiesta di credito/rimborso Iva non spettante, credito Iva generato da acquisti non detraibili o deducibili.

Approfondimento: Frodi intra-comunitarie

La frode intracomunitaria esige per definizione la realizzazione di una transazione che coinvolga operatori presenti in due diversi paesi dell'Unione Europea, con relativo spostamento dei beni da un paese all'altro. Secondo la disciplina attuale, le transazioni intra-comunitarie sono regolate in regime di non imponibilità per il cedente e assoggettamento a imposta da parte del cessionario. In presenza dei necessari presupposti, quindi, la cessione intra-comunitaria avviene senza applicazione (e senza pagamento al cedente) di imposta, nel paese di origine; a questo dovrebbe seguire l'assoggettamento a imposta da parte del cessionario, nel paese di destinazione del bene, e conseguente versamento del debito Iva scaturente dalla liquidazione delle transazioni realizzate.

Tale meccanismo, tuttavia, si presta al salto dell'Iva da parte del cessionario che, operando in un contesto fraudolento, procederà ad applicare l'imposta sulla successiva rivendita interna, senza però versare l'Iva scaturente dalla liquidazione dell'imposta alle casse erariali. Il salto d'imposta permette altresì il margine economico per effettuare la susseguente rivendita in sottocosto.

In relazione ai tratti caratterizzanti la frode come sopra delineati, la frode intra-comunitaria rientra appieno nella definizione frode poiché:

- il cessionario, che realizza l'acquisto intra-comunitario, avrà le caratteristiche del *missing trader* e, quindi, rappresenta perfettamente l'entità simulata, priva di organizzazione e mezzi, che a prima vista attrae su di sé eventuali contestazioni da parte degli organismi deputati;
- il *missing trader* opera nell'ambito di un disegno frodatario articolato, ove l'indebito beneficio, generato dal salto d'imposta viene variamente suddiviso tra i partecipanti alla frode.

Tavola 1 Frode da *missing trader*

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B (UE)	Presente	BE B1	0 0	0	0
B2B (IT)	Presente	B1 B2	0 -20	0	20
B2C	Presente	B2 C	40 -	20	0
TOT				20	20

Fonte: Elaborazione degli autori

La Tavola 1 di questo Approfondimento mostra il *gap* generato dalla frode (carosello) intra-comunitaria. A differenza degli altri casi trattati in questo capitolo, lo schema esemplificativo utilizzato nei paragrafi precedenti è adattato per permettere la presenza di un soggetto estero (BE). BE vende la merce ad un prezzo pari a 110 (senza applicazione dell'imposta) a B1, il quale lo rivende sul mercato nazionale a 100, generando un'imposta di 20 a B2. La frode si realizza nel momento in cui l'Iva generata dall'operazione intercorsa tra B2 e B1 non viene versata all'erario da B1. Nello schema, inoltre, B2 rivende il bene per 200, con un Iva di 40 al consumatore finale: l'imposta viene regolarmente versata da B2 ma utilizzando il credito Iva generato dall'operazione di acquisto da B1, a fronte della quale B1 non ha versato l'imposta.

Approfondimento: False lettere d'intento

All'interno della disciplina tributaria, i cosiddetti esportatori abituali possono avvalersi (Art. 8 co. 1 e 2 del DPR 26 ottobre 1972, n. 633) della facoltà di acquistare o importare beni e servizi senza il pagamento dell'imposta. Ciò avviene sulla base di una dichiarazione scritta dello stesso esportatore nei limiti dell'ammontare complessivo di cessioni realizzate nel corso dell'anno solare precedente all'interno dei limiti di legge. Per non aggravare la posizione creditoria Iva del soggetto che effettua usualmente cessioni senza applicazione dell'imposta, il legislatore, europeo e nazionale, permette allo stesso cedente di procedere a sua volta all'acquisto di beni e servizi senza applicazione dell'imposta sugli acquisti stessi (e quindi senza corresponsione dell'Iva al proprio fornitore)¹⁶.

Anche nel caso delle lettere d'intento, tuttavia, il meccanismo della mancata applicazione dell'Iva sugli acquisti si presta ad agevolare il salto d'imposta da parte del cessionario che, operando in un contesto fraudolento, procederà poi ad applicare l'imposta sulla successiva rivendita dei beni, senza però versare alle casse erariali l'Iva scaturente dalla liquidazione periodica. Il salto d'imposta rende possibile che la successiva cessione sia effettuata in sottocosto. In particolare si ha che un soggetto, pur non avendo titolo di esportatore abituale, trasmetta (in proprio o tramite intermediario abilitato) l'apposita dichiarazione all'Agenzia delle Entrate, procedendo successivamente a esibire la stessa, unitamente alla ricevuta di avvenuta trasmissione, al proprio cedente. Acquistati i beni senza applicazione di imposta, il soggetto procederà poi a rivendita degli stessi con applicazione dell'Iva (ed eventualmente con realizzazione di sottocosto), ottenendo dal proprio cessionario il pagamento anche dell'importo corrispondente all'imposta. Tuttavia, in sede di liquidazione del tributo, non procederà a effettuare alcun versamento del debito Iva scaturente dalle operazioni realizzate. La frode viene concretamente realizzata mediante predisposizione di documentazione ideologicamente falsa: i dati trasmessi in via telematica all'Agenzia delle Entrate non corrispondono alla realtà fattuale del dichiarante e sovente, onde rallentare l'esecuzione di controlli sulla effettiva spettanza del plafond, la lettera d'intento viene trasmessa in un momento antecedente alla presentazione della dichiarazione annuale Iva. La dichiarazione d'intento ideologicamente falsa e la relativa ricevuta sono predisposti possibilmente in modo da trarre in inganno anche il fornitore che le riceve, che può quindi non essere coinvolto nel meccanismo frodatario. Tuttavia la casistica contempla anche fattispecie in cui il disegno frodatario potrebbe essere facilmente svelato dal fornitore, ad esempio quando il codice attività dell'asserito esportatore abituale è tale da risultare astrattamente incompatibile con ipotesi di esportazioni e cessioni intracomunitarie. La richiesta dell'ordinaria diligenza in capo al fornitore, pertanto, in simili casi può portare a un suo coinvolgimento nel disegno frodatario. Beneficiario della frode, oltre al falso esportatore, è anche il cessionario dello stesso, poiché grazie al salto d'imposta realizzato dal frodatore ha la possibilità di acquisire i beni in sottocosto, con un vantaggio rispetto ai prezzi di mercato e un aumento del margine di profitto astrattamente realizzabile (quando non si proceda

¹⁶ Quanto alla modalità operativa, secondo le istruzioni rilasciate dall'Agenzia delle Entrate per la compilazione del modello telematico, gli esportatori abituali che intendono effettuare acquisti o importazioni senza applicazione dell'IVA trasmettono telematicamente all'Agenzia delle Entrate la dichiarazione d'intento (Art. 1, Comma 1, Lettera c), decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 746, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 1984, n. 17 e Art. 20, decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175). La dichiarazione, unitamente alla ricevuta di presentazione rilasciata dall'Agenzia delle Entrate è consegnata al fornitore o prestatore, ovvero in dogana. La dichiarazione può essere trasmessa utilizzando il software, denominato "dichiarazione d'intento", disponibile sul sito internet della stessa Agenzia delle Entrate, sia direttamente, da parte dei soggetti abilitati, oppure avvalendosi dell'intervento di un intermediario abilitato.

addirittura a fittiva spartizione del prodotto della frode fiscale tra le parti). Solitamente infine la realizzazione della frode richiede la presenza di un soggetto con le capacità e le abilitazioni professionali necessarie sia per concepire la frode, sia per creare e trasmettere all'Agenzia delle Entrate la falsa lettera d'intento.

In relazione ai tratti caratterizzanti la frode come sopra delineati, quindi, la frode realizzata mediante emissione e utilizzo di lettere d'intento ideologicamente false rientra appieno nella definizione poiché:

- il falso esportatore, che realizza l'acquisto senza imposta e la successiva cessione con Iva, ha le caratteristiche della cartiera, rappresentando un'entità simulata, priva di organizzazione e mezzi, che a prima vista attrae su di sé eventuali contestazioni da parte degli organismi deputati;
- la cartiera opera nell'ambito di un disegno frodatario complesso, ove l'indebito beneficio, generato dal salto d'imposta che essa realizza, viene variamente suddiviso tra i partecipanti alla frode.

Nell'esempio riportato nella Tavola 1 di questo Approfondimento, B1 vende la merce a un prezzo pari a 110 (senza applicazione dell'imposta, stante la ricevuta lettera d'intento) a B2, il quale lo rivende sul mercato a 100, generando un'imposta di 20 a B3. La frode si realizza nel momento in cui l'Iva generata dall'operazione intercorsa tra B2 e B3 non viene versata all'erario da B2. Nello schema, inoltre, B3 rivende il bene per 200, con un Iva di 40 al consumatore finale: l'imposta viene regolarmente versata da B3 ma utilizzando il credito Iva generato dall'operazione di acquisto da B2, a fronte della quale B2 non ha versato l'imposta. Il gap associato a questo schema frodatario è pari a 20.

Tavola 1 Frode con false lettere d'intento

Operazioni	Certificazione Fiscale	Soggetti	Imposta dichiarata	Imposta riscossa	Gap
B2B (IT)	Presente	B1 B2	0 0	0	0
B2B (IT)	Presente	B2 B3	0 -20	0	20
B2C	Presente	B3 C	40 -	20	0
TOT				20	20

Fonte: Elaborazione degli autori

Approfondimento: Estrazione dei depositi fiscali

I depositi Iva sono speciali depositi fiscali per la custodia di beni nazionali e comunitari che non siano destinati alla vendita al minuto nei locali dei depositi medesimi (Art. 50-bis del decreto legge 30 agosto 1993, n. 331). Ai sensi del comma 6 del medesimo articolo, "L'estrazione dei beni da un deposito I.V.A. ai fini della loro utilizzazione o in esecuzione di atti di commercializzazione nello Stato può essere effettuata solo da soggetti passivi d'imposta agli effetti dell'I.V.A. e comporta il pagamento dell'imposta".

In questo contesto, tuttavia, l'assolvimento dell'imposta può variare in funzione delle modalità di introduzione dei beni nel deposito stesso e in base alle caratteristiche del soggetto estrattore, per cui si ha che alcune estrazioni vengono ancora effettuate senza effettivo versamento d'imposta. Nello specifico: l'estrazione di beni non comunitari introdotti nel deposito in relazione all'immissione in libera pratica; l'estrazione di beni introdotti nel deposito a seguito di acquisto intracomunitario; l'estrazione di beni da parte dell'esportatore abituale.

Nei primi due casi l'assolvimento dell'imposta avverrà mediante il meccanismo contabile del *reverse charge* (e inoltre con prestazione di garanzia per i beni immessi in libera pratica) e nel terzo caso l'estrattore potrà utilizzare nei confronti del gestore del deposito apposita lettera d'intento.

Le ridotte casistiche di estrazione senza pagamento dell'imposta, tuttavia, si prestano ad abuso e possono essere utilizzate per realizzare il salto d'imposta da parte dell'estrattore che, operando in un contesto fraudolento, procederà poi ad applicare l'imposta sulla successiva rivendita dei beni, senza però versare alle casse erariali l'Iva scaturente dalla liquidazione periodica. Anche in questo caso, il salto d'imposta rende possibile effettuare la successiva cessione in sottocosto.

In particolare si avrà che il soggetto estrattore, dovendo assolvere l'imposta con il meccanismo dell'inversione contabile, indipendentemente dal fatto che integri (o meno) la fattura di acquisto e ne provveda alla doppia annotazione, emetterà poi una fattura di rivendita con Iva esposta (ed eventualmente con realizzazione di sottocosto), ottenendo dal proprio cessionario un pagamento comprensivo anche dell'importo corrispondente all'imposta. Tuttavia, in sede di liquidazione del tributo, non procederà a effettuare alcun versamento del debito Iva scaturente dalle operazioni realizzate. Nel caso invece di soggetto estrattore che esibisca lettera d'intento ideologicamente falsa, si ripropone lo stesso meccanismo frodatario già esaminato al paragrafo precedente, con l'estrattore che non versa alcuna imposta sui beni estratti e poi opera una cessione nazionale con imposta esposta verso il suo cessionario. Il pagamento della fattura emessa comporterà per il falso esportatore abituale anche di incamerare finanziariamente il pagamento dell'imposta, che tuttavia non procederà a riversare nelle casse erariali. Beneficiari della frode, oltre all'estrattore, sono anche i successivi cessionari, poiché beneficiando indirettamente del salto d'imposta realizzato dal frodatore hanno la possibilità di acquisire i beni in sottocosto, con un vantaggio rispetto ai prezzi di mercato e un aumento del margine di profitto realizzabile (quando non si proceda addirittura a fattiva spartizione del prodotto della frode fiscale tra le parti).

In relazione ai tratti caratterizzanti la frode come sopra delineati, l'estrazione da deposito Iva in evasione d'imposta rientra appieno nella definizione data di frode poiché:

- l'estrattore avrà le caratteristiche della cartiera, rappresentando un'entità simulata, priva di organizzazione e mezzi, che a prima vista attrae su di sé eventuali contestazioni da parte degli organismi deputati;
- l'estrattore opera nell'ambito di un disegno frodatario articolato, ove l'indebito beneficio, generato dal salto d'imposta che egli realizza, viene variamente suddiviso tra i partecipanti alla frode.

L'esempio proposto nella Tavola 1 dell' Approfondimento: False lettere d'intento può essere applicato anche al caso dell'estrazione da depositi Iva utilizzando il regime del *reverse charge*. La differenza è che B1 vende la merce a B2 a un prezzo pari a 110, senza applicazione dell'imposta, che dovrà essere liquidata dal cessionario.

Approfondimento: False compensazioni

Il decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, Artt. 17 e ss., ha disciplinato la possibilità di operare la compensazione dei tributi¹⁷: *“Il contribuente ha la facoltà di compensare nei confronti dei diversi enti impositori (Stato, INPS, Enti Locali, INAIL, ENPALS) i crediti e i debiti risultanti dalla dichiarazione e dalle denunce periodiche contributive”*. Solo l'eventuale saldo a debito finale, inteso come differenza matematica tra gli importi a credito e a debito indicati nella delega, dovrà essere oggetto di pagamento. La compensazione è stata introdotta per un principio di giustizia sociale, ossia per permettere ai contribuenti che vantano crediti verso gli enti impositori di non dover sopportare ulteriori esborsi finanziari per il pagamento di imposte, nell'attesa della liquidazione dei crediti vantati.

L'istituto tuttavia è stato oggetto di pesanti abusi, sia sotto forma di evasioni d'imposta sia mediante realizzazione di vere e proprie frodi, inserite in un articolato disegno, concepito e realizzato per questo scopo. Relativamente alle situazioni di frode, esse sono caratterizzate da peculiarità quali: la numerosità dei soggetti coinvolti (con separazione tra soggetto evanescente che crea il presupposto per l'indebita compensazione e soggetto beneficiario dell'indebita compensazione stessa); l'articolazione delle operazioni; la varietà degli istituti del diritto privato sfruttati per la realizzazione della frode.

Dal punto di vista dei tributi coinvolti, la categoria è vasta poiché la frode può essere perpetrata ogni qual volta sia utilizzato il modello di pagamento F24: sono state infatti negli anni tracciate svariate forme di frode legate a imposte e contributi diversi.

Nel caso dell'Iva, la realizzazione della frode prevede l'utilizzo di un ente fittizio, in capo al quale saranno create le condizioni apparenti necessarie per giustificare *prima facie* la spettanza del credito Iva. Tale credito sarà poi ceduto al soggetto beneficiario che lo utilizzerà in compensazione, a un prezzo significativamente conveniente per l'acquirente. Come accennato, per la trasmissione del fittizio credito Iva al beneficiario possono essere utilizzate svariate modalità tecniche, quali la fatturazione per operazioni inesistenti, la formale cessione del credito, la simulazione di contratto di associazione in partecipazione, l'accollo del debito da parte dell'ente fittizio. Tali varianti tuttavia non incidono sul funzionamento dello schema frodatario.

In relazione ai tratti caratterizzanti la frode come delineati in apertura, quindi, anche il ricorso alle false compensazioni Iva rientra appieno nella definizione data di frode poiché:

- in soggetto in capo al quale saranno precostituite le condizioni apparenti del credito Iva avrà le caratteristiche della cartiera, rappresentando un'entità simulata, priva di organizzazione e mezzi, che per le palesi violazioni effettuate attrae facilmente su di sé eventuali contestazioni da parte degli organismi deputati;
- il falso credito Iva sarà poi ceduto al reale beneficiario mediante l'utilizzo di schemi privatistici articolati e spesso con il coinvolgimento di soggetti, quali i notai, che apparentemente assicurano l'effettività dei negozi stipulati; l'indebito beneficio ricavato dalla frode viene spartito tra i partecipanti alla frode mediante vantaggiosi corrispettivi per la cessione del credito.

¹⁷ Materialmente la compensazione avviene attraverso il modello di pagamento unificato F24: sono presenti due colonne dove indicare gli importi corrispondenti ai vari tributi, la prima a sinistra per gli importi a debito e quella a destra per gli importi a credito da utilizzare appunto in compensazione.

1.4 Componenti del *gap*: classificazioni

La scomposizione del *gap* Iva, definito come differenza tra l'imposta generata in caso di perfetta *compliance* (imposta teorica o potenziale) e l'imposta effettivamente versata all'erario¹⁸, può seguire due criteri che, come visto nel Paragrafo 1.2, corrispondono alle unità elementari rappresentate dalle operazioni economiche e dai soggetti passivi.

Come evidenziato precedentemente (si veda il Paragrafo 1.2), la classificazione delle componenti del *gap* che partono da una sua scomposizione in unità elementari non può essere esaustiva di tutte le forme di evasione descritte nel paragrafo precedente. Inoltre, nello stesso solco, mentre è relativamente semplice definire l'imposta teoricamente generata dalla singola operazione commerciale tra due soggetti A e B (di cui almeno uno soggetto passivo Iva), non è altrettanto semplice associare a tale operazione un valore specifico del *gap* d'imposta. Esso è infatti determinato da comportamenti non corretti di almeno uno tra i due soggetti A e B, che non sempre è facile ricondurre alla singola operazione.

Viceversa, comportamenti fiscalmente scorretti di operatori economici, relativamente a una certa operazione, possono non determinare *gap* d'imposta associabile alla stessa operazione. Ad esempio, l'omessa fatturazione di una cessione di beni da parte di un soggetto passivo B1 verso un altro soggetto passivo B2, che non venga dichiarata da B1 come operazione attiva né da B2 come operazione passiva, non determina di per sé perdita di gettito dal momento che l'imposta non versata da B1 non è neppure detratta da B2 (nel caso di detraibilità totale dell'operazione).

1.4.1 Classificazione delle operazioni economiche

La scomposizione del *gap* in operazioni economicamente rilevanti prevede la classificazione sulla base di due criteri: natura degli operatori economici coinvolti nell'operazione e tipologia di operazioni effettuate con presenza o assenza di complicità nel comportamento evasivo.

1.4.1.1 Natura degli operatori

Questa classificazione considera la natura (giuridica) degli operatori coinvolti nella transazione del bene o nell'erogazione del servizio, e si basa sulla presenza o meno di soggetti passivi Iva dal lato cedente (prestatore) o cessionario (committente). In questo contesto, un'operazione viene definita B2C se il cedente (prestatore) è un soggetto passivo Iva, mentre il cessionario (committente) è un consumatore finale non passivo Iva, mentre un'operazione è definita B2B se cedente (prestatore) e cessionario (committente) sono entrambi soggetti passivi Iva.

Il *gap* Iva generato da transazioni di tipo B2B emerge da un comportamento evasivo associato allo scostamento tra dichiarazioni del cedente e del cessionario, o alla convergenza nella dichiarazione degli operatori. Quest'ultimo caso assume rilevanza ai fini dell'analisi dell'evasione nel caso in cui le dichiarazioni di cedente e cessionario convergano, ma si discostino rispetto al reale valore dell'imposta associata all'operazione. Infatti, è necessario sottolineare che la presenza della certificazione fiscale (fattura) non è rilevante: è determinante l'uguaglianza della dichiarazione tra cedente (prestatore) e cessionario (committente).

¹⁸ Qui non si considera l'evasione determinata da *mancato versamento*, quindi il *Gap* coincide con la differenza tra l'imposta potenziale e l'imposta "dichiarata".

Come già sottolineato, nel caso in cui in dichiarazione venisse omessa l'imposta associata all'operazione da entrambi i soggetti passivi, allora non si genererebbe una perdita per l'erario, in quanto l'ammontare non versato verrebbe compensato totalmente dal non detratto. In altre parole, l'evasione B2B nel caso di "detrattibilità piena" da parte del cessionario, può essere generata solo da discrepanze tra quanto dichiarato dai due operatori (in termini di importi, o di aliquote). Solo in tali casi infatti, si può generare un gettito negativo dovuto alla mancanza di compensazione dell'Iva versata dal cedente con quella detratta dal cessionario. Infatti, nel caso di operazione completamente occultata al fisco (assenza di fatturazione), come già notato, non si produce perdita di gettito.

1.4.1.2 Tipologia di operazioni

La classificazione in base alla tipologia delle operazioni economicamente rilevanti può prevedere comportamenti evasivi consensuali (con complicità di cedente e cessionario) e non consensuali (senza complicità di cedente e cessionario). L'evasione Iva "con consenso" di acquirente e venditore si ha nel caso in cui il mancato gettito (totale o parziale) derivi da un combinato e concordante comportamento evasivo di cedente e cessionario. In termini pratici, ciò può verificarsi quando l'Iva non versata dal cedente non è neppure detratta dal cessionario, e tipicamente l'imposta non è riportata in dichiarazione da nessuno dei due operatori, indipendentemente dal fatto che sia o meno esposta in fattura. L'evasione Iva "senza consenso", invece, prevede che il venditore incassi l'Iva sulla vendita dall'acquirente ma che la stessa non venga riportata in dichiarazione. In tal modo, il cedente ottiene un extra guadagno diretto (Iva pagata dall'acquirente e non versata) dal suo comportamento evasivo.

Tuttavia, una definizione puntuale dell'evasione Iva con e senza consenso può essere fornita solo in funzione della classificazione B2B e B2C riportata nel paragrafo precedente. Come si vedrà più avanti nel dettaglio, questa classificazione combinata sulla base delle operazioni economiche rilevanti è importante per studiare i diversi fenomeni ai fini della generazione del gap Iva.

Nelle transazioni B2B si può classificare un comportamento evasivo sulla base di:

- evasione senza consenso: si verifica in caso di scostamento tra dichiarazioni cedente e cessionario;
- evasione con consenso: si verifica in caso di concordanza di valori di imposta riportati nella dichiarazione dei soggetti passivi Iva.

La complicità nel comportamento evasivo degli operatori economici si estrinseca nel fatto che essi riportano in dichiarazione, indipendentemente dall'Iva esposta nella fattura emessa, lo stesso valore di imponibile e imposta. Se invece, le due dichiarazioni divergono (indipendentemente dalla fattura associata all'operazione), e quindi si registra una discrepanza tra gli importi dichiarati di imposta e imponibile, allora non si ha complicità nel comportamento evasivo.

L'evasione con complicità nelle transazioni B2B può essere dovuta alla volontà degli operatori soggetti passivi Iva di occultare la filiera delle transazioni (verosimilmente fino al consumo finale) in modo da sotto-dichiarare il valore aggiunto complessivo. Un esempio di tale fattispecie è riportato nelle Tavole 1.2 e 1.5: la prima mostra il caso di evasione Iva con consenso B2B originata dall'assenza della certificazione fiscale, a differenza della seconda, che descrive lo stesso fenomeno in presenza di fattura. In entrambi i casi, il gap Iva che si genera è pari a zero dal momento che entrambi gli operatori non dichiarano (o sotto-dichiarano per pari importo) l'Iva originata nella transazione. Infatti, se in dichiarazione il cedente omette (sotto-dichiara) l'Iva

esigibile e il cessionario omette (sotto-dichiara) l'Iva detraibile, allora si genera una "compensazione" nel *gap*: la perdita per l'erario è nulla poiché non viene versato, ma neanche richiesto in detrazione, alcun importo. Ciò implica che nelle transazioni B2B, in cui la quota di detraibilità è totale per gli operatori coinvolti, non è rilevante la presenza di fattura: è determinante l'uguaglianza della dichiarazione. A tal proposito è interessante notare che anche nel caso della sotto-fatturazione (cfr. le Tavole 1.3, 1.3a, 1.3b), il *gap* associato all'operazione B2B è pari a zero poiché cedente e cessionario riportano in dichiarazione lo stesso ammontare.

L'evasione senza complicità nelle transazioni B2B, invece, è ascrivibile ai casi di alterazione della dichiarazione da parte di uno solo dei soggetti coinvolti nella transazione. Questo fenomeno è rintracciabile quando la dichiarazione del cessionario non corrisponde a quella del cedente, tramite, ad esempio, alterazioni di aliquote sfruttate nelle dichiarazioni "infedeli" per sotto-dichiare (sovra-dichiare) il debito (credito). Dal momento che in questi casi l'alterazione insiste su un solo lato della transazione (cedente o cessionario), allora la perdita di gettito che si genera, a differenza dell'evasione con complicità, è positiva ed è pari alla differenza tra quanto riportato in dichiarazione dal cedente come Iva esigibile e dal cessionario come Iva detraibile.

Nelle transazioni B2C si distingue tra:

- evasione senza consenso: si verifica in caso di scostamento tra dichiarazione e certificazione fiscale (fatture o scontrini emessi);
- evasione con consenso: si verifica in caso di scostamento tra certificazione fiscale e valore della transazione (caso limite, assenza di fattura/scontrino).

In altre parole, l'evasione con consenso emerge per assenza o non correttezza della certificazione fiscale, mentre l'evasione senza consenso per discrepanza tra imposta dichiarata e imposta addebitata dal cessionario. Infatti, a differenza dell'evasione nelle transazioni B2B, nel caso B2C è rilevante la presenza della certificazione fiscale, in quanto la sua mancata aderenza (o al limite, la sua omissione) al valore della transazione fa presupporre complicità nel comportamento evasivo.

Nel caso B2C l'evasione Iva con complicità di acquirente e venditore origina principalmente dall'omessa fatturazione, che nei casi più estremi si sostanzia negli evasori totali (soggetti privi di partita Iva). L'omessa fatturazione è dovuta, infatti, a un consenso tra operatori nella transazione economica, ovvero tra fornitori e acquirenti di beni e prestazioni di servizi¹⁹. All'interno della categoria di evasione con consenso, rientra anche il fenomeno della sotto-fatturazione, che comprende, in larga parte, comportamenti volti a occultare una parte dei ricavi ottenuti: in tal senso, le pratiche più comuni prevedono una omessa o parziale certificazione dei corrispettivi percepiti.

Nel caso delle transazioni B2C, in caso di comportamenti evasivi, la perdita di gettito viene comunque generata, indipendentemente dalla presenza di complicità tra venditore e acquirente. In questo contesto, infatti, l'accordo o meno genera solo una differenza nel soggetto che ottiene l'extra guadagno: nel caso di evasione con complicità, il guadagno diretto (in termini d'imposta) è ottenuto dal consumatore che può ottenere un prezzo più basso sul bene acquistato; nel caso di evasione senza consenso, il guadagno è ottenuto dal cedente, che sottrae al gettito l'Iva addebitata al consumatore.

¹⁹ Per tale ragione, la strategia dell'Amministrazione finanziaria è di introdurre incentivi fiscali in misura tale da far emergere un "contrasto di interessi" tra le parti, al fine di rendere conveniente l'emissione della fattura e quindi la tracciabilità telematica ai fini della dichiarazione Iva. Infatti, l'assenza di un conflitto di interessi tra il venditore e l'acquirente rende tale comportamento evasivo difficile da contrastare, in quanto entrambi gli operatori economici ottengono un guadagno nell'evadere, che si sostanzia sia nella minore spesa sostenuta dall'acquirente (decurtazione dell'IVA dal valore finale del bene o del servizio) sia negli effetti indiretti per il venditore, ad esempio in termini di minori ricavi dichiarati.

Ciò è chiarito nelle Tavole 1.2 e 1.5²⁰: la prima mostra il caso di omessa fatturazione, ovvero di evasione con complicità: il cedente non emette scontrino fiscale (o fattura) non esponendo in fattura l'Iva che, dunque, non viene pagata dal consumatore finale; la seconda, al contrario, riporta il caso di evasione senza complicità, quando il soggetto passivo omette la dichiarazione pur incassando l'Iva dal consumatore finale.

La Tavola 1.9 riporta uno schema sinottico delle principali differenze registrate nell'evasione con e senza consenso nelle transazioni B2B e B2C.

L'interazione tra tipologia di operazione e comportamento complice o meno dei contraenti – con la conseguente presenza o assenza di flussi monetari che entrano nel loro reddito – è rilevante anche ai fini della misurazione della frode Iva nei conti nazionali.

Il sistema dei conti nazionali ha infatti la finalità di misurare tutti i flussi economici effettivamente realizzati nel corso dell'anno, a prescindere dal fatto che essi siano direttamente osservati o meno. La misurazione dell'economia non osservata (compresa quella generata dalle transazioni sommerse interamente o parzialmente con fini di evasione o elusione fiscale) rappresenta in questo contesto una componente essenziale per garantire l'eshaustività del PIL e del Reddito Nazionale.

Tavola 1.9 Principali nell'evasione Iva nelle transazioni B2B e B2C

	Fatturazione	Imposta dichiarata
Evasione B2B	Non rileva	- "senza consenso" - detraibilità < 100%
Evasione B2C	Rileva per "con consenso"	Sempre

Fonte: Elaborazione degli autori

Il fatto che un dato ammontare di valore aggiunto sia riconducibile al sommerso economico (principalmente alla sotto-dichiarazione e all'utilizzo di lavoro irregolare) implica che anche la relativa Iva venga in qualche modo evasa. Tuttavia, non tutto il mancato gettito relativo alle transazioni che hanno generato il valore aggiunto sommerso deve essere incluso nei conti nazionali. Infatti, il principio di exhaustività dei conti nazionali presuppone l'inclusione di tutti i flussi effettivamente entrati (e utilizzati) all'interno del sistema economico. Nel caso dell'evasione Iva, dunque, ciò implica che la sola componente di Iva frodata che è stata effettivamente scambiata tra gli operatori economici deve essere inclusa.

La normativa europea²¹ propone una scomposizione dell'Iva frodata sulla base del concetto di connivenza dell'acquirente. Questa scomposizione dovrebbe essere strumentale a catturare l'esistenza o meno di un flusso monetario di Iva legato alle transazioni non registrate e che rimane nella disponibilità di uno degli acquirenti. Infatti, all'interno del Comitato GNI di Eurostat esse sono così definite:

- l'evasione Iva con complicità (dell'acquirente) rappresenta il caso in cui venditore e acquirente si impegnano a non addebitare alcuna Iva su una transazione: il cliente beneficia di prezzi inferiori men-

20 Gli esempi riportati si riferiscono al caso di omessa fatturazione o omessa dichiarazione, ma sono generalizzabili alle fattispecie di sotto-fatturazione o sotto-dichiarazione.

21 A livello comunitario, la base normativa che inquadra il trattamento statistico della frode Iva nei Conti Nazionali è rappresentata dalla Decisione della Commissione del 24 luglio 1998 (98/527/CE, Euratom). In particolare, nell'allegato annesso alla normativa il gap Iva è definito come divario tra il gettito Iva teorico e quello effettivo. In linea di principio, tale divario può essere imputato a quattro fattori: l'inconsistenza temporale tra i dati di tesoreria e i conti nazionali; l'annullamento *ad hoc* da parte del fisco di taluni crediti Iva in caso di fallimento dell'unità produttiva; la frode con complicità dell'acquirente; la frode senza complicità dell'acquirente.

tre il venditore beneficia del fatto di non pagare alcuna imposta (anche diversa dall'Iva) in quanto la transazione non sarà inclusa nel suo fatturato dichiarato;

- l'evasione Iva senza complicità (dell'acquirente) rappresenta il caso in cui l'acquirente non è a conoscenza che il venditore non dichiara tale operazione alle autorità (fiscali): l'Iva è normalmente pagata dal cliente ma non versata alle autorità dal venditore, che così beneficia di maggiori profitti.

Le due componenti di frode Iva rimandano a due fattispecie differenti dal punto di vista dell'esistenza o meno di un flusso monetario (riferibile all'Iva) tra i contraenti. Ciò è strumentale alla necessità di distinguere i due casi al fine dell'inclusione nei conti nazionali. Infatti, solo la componente che presuppone un flusso economico tra le parti (che rimane nella disponibilità di uno dei contraenti) deve essere registrata all'interno del sistema dei conti.

Tali definizioni, tuttavia, possono risultare in contrasto con quelle richiamate sopra, in cui il concetto di complicità era legato non all'esistenza del flusso monetario ma al comportamento dei soggetti della transazione. Nel caso in cui, ad esempio, l'Iva viene pagata dal cliente senza che esso chieda direttamente fattura (o scontrino), e poi non versata alle autorità fiscali dal venditore, si configurerebbe una frode Iva "con complicità" seguendo la definizione di cui sopra, mentre si avrebbe un caso di frode "senza complicità" seguendo la definizione di contabilità nazionale. Questa possibile ambiguità definitoria può portare a un'inconsistenza delle stime delle diverse componenti del *gap* Iva prodotte nei due diversi contesti di misurazione.

Al fine di risolvere questa potenziale ambiguità, nel contesto dei conti nazionali si ritiene utile proporre una definizione della frode Iva che, coerentemente con l'esigenza statistica di individuare i flussi monetari ai fini di un'esauritiva rappresentazione del sistema economico, sia connessa all'esistenza o meno del relativo flusso d'imposta all'interno delle transazioni. La frode Iva, ai fini dell'inclusione nei conti nazionali, può dunque scomporsi nei seguenti elementi:

- l'evasione Iva²² senza flusso monetario, quando venditore e cliente si accordano per non far figurare l'imposta relativa alla transazione sommersa (in questo caso, l'acquirente beneficia di prezzi inferiori mentre il venditore non paga alcuna imposta);
- l'evasione Iva con flusso monetario, quando l'acquirente paga l'imposta relativa alla transazione sommersa, a prescindere dal fatto che esso sia o meno a conoscenza del comportamento fraudolento del venditore (l'imposta pagata dal cliente rimane pertanto nel reddito d'impresa del venditore, che ne beneficia).

Il "paradosso terminologico"²³ generato dalle diverse definizioni di complicità e non complicità è comprensibile alla luce del fatto che esse attengono a obiettivi differenti. Infatti, la definizione proposta all'inizio del paragrafo è strumentale alla misurazione del *gap* Iva e alla definizione di *policy* di contrasto all'evasione o incentivi al rispetto delle norme tributarie. Nel secondo caso, invece, la definizione è strumentale all'obiettivo di una corretta misurazione degli aggregati di contabilità nazionale, all'interno della quale è rilevante la stima dei flussi di reddito che i comportamenti evasivi generano nel sistema economico e, conseguentemente, nella determinazione del PIL e del Reddito Nazionale.

22 Si noti che nel testo della commissione del 24 luglio 1998 (98/527/CE, Euratom) viene utilizzato il termine "frode". Poiché nel Paragrafo 1.7 si è sottolineato che la frode è una tipologia di evasione, in coerenza con il testo, si ritiene più corretto utilizzare il termine evasione.

23 I limiti principali che le diverse definizioni possono generare: effetto "paradosso terminologico": alcune transazioni terminologicamente definibili come "con consenso" tra gli operatori economici, diventano senza consenso sulla base delle definizioni fornite; non esaustività: non tutte le fattispecie rientrano nelle transazioni con e senza consenso (ad esempio, l'accesso ai regimi agevolati in assenza di requisiti) e/o nella classificazione B2B/B2C.

1.4.2 Classificazione dei soggetti passivi

Una scomposizione alternativa del *gap* Iva può essere individuata in termini dei soggetti passivi che ne sono responsabili. In questo caso, l'unità di analisi è il contribuente, e ciascuna componente elementare del gettito coincide con l'importo corrispondente alla posizione debitoria o creditoria di quest'ultimo. Il *gap* è in questo caso dato dalla differenza tra valore teorico (cioè corrispondente al caso di perfetta *compliance*) e valore effettivamente dichiarato di tale importo. La scomposizione *taxpayer-oriented* consente di disaggregare il *gap* Iva in base agli attributi dei soggetti passivi (dimensione, territorio, settore). Inoltre, la scomposizione del *gap* sulla base dei soggetti passivi può essere orientata sulla base del comportamento dei soggetti stessi, ovvero in base al comportamento del soggetto passivo rispetto alle operazioni attive, oppure rispetto alle operazioni passive. Nella prima classificazione, rispetto alle operazioni attive, rientrano:

- omessa fatturazione o sotto-fatturazione (fatture o corrispettivi);
- applicazione di aliquote non corrette (sia lato cessionario sia cedente)²⁴;
- omessa dichiarazione e versamento di imposta a fronte di operazioni certificate da fattura o corrispettivo;
- accesso a regimi agevolati che non prevedono l'obbligo di versamento dell'imposta (ad esempio, minimi e forfetari) in assenza dei requisiti.

In base al comportamento del soggetto passivo rispetto alle operazioni passive, invece, si possono distinguere:

- dichiarazione infedele su acquisti e importazioni (ad esempio, sovra-dichiarazione costi, detrazione Iva su costi non inerenti, dichiarazione aliquote non corrette);
- applicazione di quote di detraibilità non corrette (inclusa detrazione di imposta in casi di totale non detraibilità);
- utilizzo di false fatture (operazioni inesistenti) per generare posizioni creditorie;
- utilizzo false lettere di intento (falso stato di esportatore abituale);
- indebite compensazioni (crediti inesistenti).

24 Rispetto all'errata dichiarazione delle aliquote, si ricordano due fenomeni: applicazione di aliquote più basse (per fare un prezzo Ivato più basso) e dichiarazione di aliquote più basse (per frodare Iva). Tuttavia, quest'ultima fattispecie dovrebbe rilevare poco a seguito dell'introduzione della fatturazione elettronica e dell'invio telematico dei corrispettivi.

CAPITOLO 2

LA MISURAZIONE DEL GAP IVA¹

Tenuto conto delle definizioni e dei concetti forniti nel capitolo precedente, il secondo capitolo di questo volume si concentra sui metodi che, all'interno degli specifici ambiti, Istat e Agenzia delle Entrate, utilizzano per la misurazione della frode Iva.

Le prime quattro sezioni sono dedicate alla presentazione delle esigenze di stima e dei metodi applicati dall'Agenzia delle Entrate. In particolare, vengono descritte due metodologie: quella cosiddetta *top-down* che, a partire dai dati macroeconomici di Contabilità Nazionale, stima il *gap* Iva confrontando l'imposta teorica con quella effettiva e che fornisce la misura ufficiale del mancato gettito; quella cosiddetta *bottom-up*, di tipo sperimentale, che utilizza i micro-dati per costruire un modello che consente di stimare il mancato gettito a partire dalle caratteristiche e dalle dichiarazioni dei contribuenti.

Le ultime due sezioni presentano invece il metodo attraverso il quale Istat misura la componente di *gap* Iva necessaria per la compilazione dei Conti Nazionali. In questo contesto, la prima parte è dedicata alla descrizione della procedura che consente di misurare la base imponibile sommersa, tenendo conto sia della sotto-dichiarazione del valore aggiunto dovuta a false dichiarazioni delle imprese sul fatturato o sui costi, sia della parte di attività produttiva che viene espletata attraverso l'utilizzo di *input* di lavoro irregolare (dipendente o indipendente). La seconda parte, invece, presenta il metodo con cui, a partire dalla base imponibile sommersa, viene misurata l'Iva frodata.

¹ Questo capitolo è stato curato da Ugo Guarnera (Agenzia delle Entrate) e Federico Sallusti (Istat). Hanno collaborato alla stesura del contributo per l'Agenzia delle Entrate: Alessandra Marcelletti e Paolo Mazza; per l'Istat: Francesca Di Palma, Rosalba Filippello, Livia Mastrantonio, Barbara Pioli e Susanna Riccioni.

2.1 Esigenza della stima del *gap* Iva per l'Amministrazione fiscale

L'evasione e l'elusione fiscale determinano una significativa perdita di gettito in molti paesi, influenzando negativamente sui Bilanci degli Stati. Al fine di monitorare l'efficacia delle *policy* e delle misure messe in campo per assicurare il corretto adempimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti, le amministrazioni nazionali e le istituzioni internazionali hanno sviluppato diversi metodi per valutare la perdita di gettito dovuta all'evasione fiscale, convergendo verso l'utilizzo del *tax gap* come indicatore principale di tale perdita. Il *tax gap* è pertanto divenuta una misura standard dell'evasione fiscale e, come più volte ricordato, è generalmente definita come differenza tra l'importo totale dell'imposta teoricamente riscuotibile (cioè in caso di "perfetta *compliance*") e l'importo totale dell'imposta effettivamente riscossa in un determinato periodo (si veda il Capitolo 1).

Tra le diverse imposte erariali, particolare rilevanza ha l'Iva che, rappresentando la principale fonte di entrate tra le imposte indirette, fornisce circa il 25% del gettito fiscale complessivo. L'analisi dell'evasione dell'Iva riveste inoltre notevole importanza a livello internazionale in quanto: 1) la normativa rilevante è *armonizzata* a livello Ue; 2) alcuni fenomeni illeciti hanno carattere transazionale (ad esempio, frodi Iva intra-comunitarie e in importazione o esportazione, si veda il Capitolo 3 di questo volume).

In Italia, le stime del *gap* relative alle diverse entrate erariali indicano che, nel periodo 2014-2018, il 35% del totale delle imposte evase è attribuibile all'Iva (MEF, 2021). La componente predominante del *gap* Iva è quella dichiarativa ("*assessment gap*") che, negli ultimi 5 anni, rappresenta in media il 70% del totale, mentre il restante 30% della perdita di gettito è determinata dai mancati versamenti ("*collection gap*"). Anche se in alcuni casi i mancati versamenti a fronte di dichiarazioni corrette possono scaturire da mala fede del contribuente, e quindi denotare comportamenti deliberatamente finalizzati a sottrarsi all'imposizione fiscale, è l'*assessment gap* la componente di maggiore interesse ai fini dell'analisi della *tax compliance* e della predisposizione di idonee misure di contrasto dell'evasione fiscale.

Se si ritiene che tra le *mission* delle amministrazioni fiscali vi è quella di ridurre (idealmente azzerare) il *tax gap*, è evidente come la quantificazione di quest'ultimo, per l'Iva come per le altre imposte erariali, sia di fondamentale importanza ai fini della pianificazione delle risorse da stanziare per le azioni di contrasto dell'evasione e le misure volte a stimolare l'adempimento spontaneo. Inoltre, la disponibilità di stime attendibili del *tax gap* consente di misurare l'efficacia delle azioni di recupero, commisurando gli importi riscossi, mediante controlli sui contribuenti, al volume di potenziale imposta evasa da aggredire. Particolarmente utili sono, in tale contesto, le analisi longitudinali che consentono, da una parte, di studiare l'evoluzione dei comportamenti dei contribuenti in relazione agli adempimenti fiscali, dall'altra, di misurare i progressi nel tempo delle strategie messe in atto dall'Amministrazione fiscale per contrastare i fenomeni evasivi.

Metodi e strumenti messi in campo dalle amministrazioni competenti per combattere l'evasione fiscale, saranno tanto più efficaci, quanto più si potranno avvalere di stime del *tax gap* ad alto livello di dettaglio. La disponibilità di una "*risk map*", definita in base alle caratteristiche dei contribuenti e/o delle operazioni economiche rilevanti, consente infatti di tarare le strategie adottate in funzione di specifiche platee o tipologie di transazioni commerciali.

Per quanto detto, il livello di disaggregazione delle analisi è un elemento essenziale ai fini della valutazione di una metodologia di stima del *tax gap*. Spesso tuttavia, l'obiettivo di ottenere una griglia di stime a elevato grado di dettaglio è in contrasto con il requisito di esaustività richiesto, ad esempio, nel contesto delle

stime della Contabilità Nazionale; infatti, le metodologie di stima che sono in grado di fornire stime del *tax gap* su domini fini sono tipicamente di tipo *bottom-up* e si basano pertanto su liste di contribuenti che indentificano “platee di lavoro” per cui sono disponibili opportuni dati amministrativi. Per tale ragione, fenomeni particolarmente sfuggenti (e.g. l’evasione totale) non sono colti dai tali procedure.

2.2 Gli approcci dell’Agenzia delle Entrate alla stima del *gap Iva*

Nell’ambito della letteratura empirica relativa alla stima del *tax gap Iva*, possono essere distinte due principali classi di metodi: i metodi di tipo *top-down*, basati su stime di macro-aggregati generalmente prodotte nell’ambito dei conti nazionali, e i metodi *bottom-up*, che sono di tipo micro-predittivo.

I metodi di stima di tipo *top-down* possono essere ulteriormente raggruppati in “metodi basati sul consumo” e “metodi basati sulla produzione”. I primi, detti anche “metodi basati sulla domanda”, stimano la base Iva potenziale utilizzando i dati dei conti nazionali relativi ai consumi finali e ai costi intermedi delle imprese non totalmente detraibili ai fini Iva. In questo contesto, l’importo totale dell’ Iva teoricamente riscuotibile si ottiene quindi moltiplicando la base imponibile potenziale per un’appropriata aliquota Iva “effettiva”. D’altra parte, il “metodo basato sulla produzione”, o il “metodo basato sull’offerta”, ricava la stima della base Iva potenziale da quella del valore aggiunto per branca di attività economica, prodotta nell’ambito dei dati della Contabilità Nazionale. In tal modo, gli importi totali dell’ Iva teoricamente riscuotibili sono determinati in base alla differenza tra l’ Iva dovuta sulle operazioni attive imponibili e l’Iva detraibile relativa ai costi di produzione.

Il contributo più rilevante a livello europeo per le stime del *gap Iva* è il rapporto di CASE (*Center for Social and Economic Research*) pubblicato annualmente dalla Commissione Europea. CASE adotta un approccio *top-down* basato sul consumo misurato nell’ambito dei conti nazionali.

D’altra parte, il FMI (Hutton, 2017) fornisce le linee guida per la stima del *gap Iva* mediante un “metodo basato sulla produzione”. Questo approccio, di tipo *top-down*, consente di scomporre il *gap* in base ai diversi settori di attività economica, fornendo quindi elementi utili ai fini delle *policy* fiscali e delle strategie di contrasto dell’evasione.

In Italia, l’Agenzia delle Entrate stima il *gap Iva*, a livello aggregato, applicando un metodo *top-down* basato sulla domanda (si vedano, tra gli altri, Convevole e Pisani, 2003; D’Agosto *et al.*, 2016), in cui il *gap Iva* è misurato come differenza tra l’Iva di competenza teorica dovuta e *Iva effettiva di competenza (IVAEC)*². Il primo aggregato è calcolato utilizzando i dati forniti dall’Istituto Nazionale di Statistica (Istat), e derivando da essi valori teorici di base imponibile e imposta sulla base della complessa normativa in materia Iva, mentre il secondo è basato sui dati dei versamenti spontanei effettuati dai contribuenti, e sui valori forniti dall’Agenzia delle Entrate per quel che riguarda compensazioni, rimborsi, e variazione dello *stock* di crediti.

Poiché la metodologia *top-down* si basa sul confronto tra i dati relativi a versamenti e dichiarazioni a disposizione dell’Agenzia delle Entrate e le stime di Contabilità Nazionale, essa fornisce una misura completa ed esaustiva dell’evasione Iva in Italia, nella misura in cui i conti nazionali tengano adeguatamente conto delle componenti non osservate dell’economia. Pertanto, essendo l’esaustività un presupposto fondamentale nella costruzione dei conti nazionali, l’approccio *top-down* include per costruzione tutte

2 Per la definizione di IVAEC si veda il Capitolo 1.

le tipologie di evasione, implicando la comparabilità delle stime del *gap* Iva in Italia con quelle degli altri paesi che utilizzano lo stesso approccio.

D'altra parte, in quanto basato essenzialmente sulla "stima della domanda", il metodo *top-down* utilizzato dall'Agenzia delle Entrate non consente la disaggregazione del *gap* secondo caratteristiche che si riferiscono ai contribuenti. Questo aspetto costituisce uno dei principali difetti del metodo, limitandone notevolmente l'utilità, ai fini dell'analisi del rischio fiscale, all'interno dell'Amministrazione finanziaria.

Contrariamente all'approccio *top-down*, quello *bottom-up*, essendo di tipo predittivo, è in grado di fornire un quadro multidimensionale del *gap* Iva. In particolare, la metodologia basata sulle informazioni derivate dalle risultanze dell'attività di controllo dell'amministrazione finanziaria consente la disaggregazione dell'evasione tra diversi domini di interesse (settoriale, provinciale, tipo di contribuente, classe di fatturato, ecc.), fornendo *input* utili per le attività di analisi del rischio svolte dalle autorità fiscali. Di contro, poiché tipicamente il metodo *bottom-up* è applicato a una lista di soggetti che non corrisponde perfettamente alla platea di interesse, le stime prodotte possono essere non esaustive.

La letteratura sull'approccio *bottom-up* alla stima del *gap* Iva è piuttosto scarsa. A livello europeo, alcuni paesi, tra cui Estonia, Slovenia e Regno Unito adottano questo metodo sfruttando la banca dati delle dichiarazioni Iva congiuntamente con i dati degli *audit* fiscali (per ulteriori dettagli, si vedano FISCALIS Tax Gap Project Group, 2016, e HM Revenue & Customs, 2015). In particolare, Estonia e Regno Unito utilizzano un approccio "misto" in cui la metodologia *top-down* e quella *bottom-up* sono integrate.

In Italia, sono state avviate sperimentazioni della metodologia *bottom-up* per ottenere stime di dettaglio del *gap* Iva. La metodologia sperimentata, basata sui dati degli *audit* fiscali dell'Agenzia delle entrate, è stata applicata agli anni d'imposta 2018 e 2019, fornendo risultati in buon accordo con le stime ufficiali prodotte tramite il metodo *top-down*.

2.3 Il metodo di stima *top-down* dell'Agenzia delle Entrate

Il *gap* Iva viene stimato regolarmente dall'Agenzia delle Entrate dal 2002 tramite un approccio di tipo *top-down* dal lato della domanda, confrontando l'imposta effettivamente versata a titolo definitivo nelle casse dello Stato con quella che sarebbe stata generata da tutte le operazioni imponibili in un determinato periodo di tempo (l'anno d'imposta) in caso di perfetta conformità alla normativa vigente. La grandezza stimata dall'Agenzia delle Entrate si riferisce esclusivamente al c.d. *compliance gap*, non essendovi inclusa la perdita di gettito ascrivibile a eccezioni o deroghe rispetto alla "normale" applicazione dei principi tributari che sottendono la legislazione in materia Iva (*policy gap*).

Come già illustrato nel Capitolo 1, il *compliance gap* include una componente di mancato versamento (*collection gap*) e una componente dichiarativa (*assessment gap*): la prima si riferisce alla discrepanza tra quanto emerge dai dati dichiarativi del contribuente e quanto effettivamente versato; la seconda è invece riconducibile alla deliberata intenzione del contribuente di occultare base imponibile, sottraendosi al relativo obbligo di versamento dell'imposta.

Dal punto di vista operativo, vale la pena anticipare che l'Agenzia delle Entrate calcola il valore complessivo del *compliance gap*, scorporandone poi la componente imputabile al mancato versamento sulla base dei dati desumibili dai controlli automatici ai sensi dell'art. 54 bis del D.P.R. 633/72.

Il gettito che sarebbe generato dalle operazioni rilevanti ai fini Iva in caso di perfetta *compliance* è definito “potenziale” o “teorico”. L’aggettivo “teorico” evidenzia quelle criticità nella definizione dell’aggregato, che dipendono dal fatto che alcune operazioni economiche sono poste in essere proprio in relazione ai fenomeni evasivi cui sono collegate, e non avrebbero luogo in assenza di evasione (si veda il Capitolo 1).

Il calcolo del gettito Iva teorico totale (*IVAT*) e la corrispondente base imponibile totale (*BIT*) derivano, tramite opportune elaborazioni riportate di seguito, dai dati di Contabilità Nazionale³; tali dati hanno carattere di esaustività, essendo riferiti alla totalità delle transazioni avvenute nel sistema economico, comprese quelle afferenti all’economia “non osservata”. La *BIT* è la somma della base imponibile “dichiarata” (*BID*), ovvero la base imponibile reale su cui i contribuenti assolvono l’imposta, e la base imponibile non dichiarata (*BIND*), cioè la base imponibile sottratta all’imposizione mediante occultamento parziale o totale delle operazioni attive sottostanti, ovvero mediante la sovra-dichiarazione dei costi. La sottrazione all’obbligo impositivo può anche avvalersi dell’applicazione di non corrette aliquote d’imposta o erronee quote di detraibilità (per maggiori dettagli si veda il Capitolo 1). Analogamente, l’aggregato *IVAT* è dato dalla somma dell’Iva evasa (*IVAEV*) e dell’Iva effettiva di competenza economica (*IVAEC*), che rappresenta l’imposta generata dalle operazioni di competenza dell’anno considerato, complessivamente riscossa dall’erario nei tempi previsti dalla normativa. Per i dettagli sulla definizione di *IVAEC* in termini di aggregati effettivamente osservabili (sulla base dei versamenti e dei dati dichiarativi) si rinvia al Capitolo 1.

In definitiva, i dati utilizzati nella stima *top-down* dell’evasione Iva sono classificabili come:

- *Dati osservati*: base imponibile dichiarata al fisco (*BID*) e Iva effettiva di competenza (*IVAEC*);
- *Dati potenziali*: base imponibile totale (*BIT*) e corrispondente gettito teorico (*IVAT*).

Ai fini della stima del *gap*, assumono poi rilievo anche le aliquote d’imposta “medie”, *ALBID* e *ALBIND*, definibili in termini di medie ponderate di aliquote corrispondenti agli importi dichiarati e non dichiarati, rispettivamente.

2.3.1 I dati “osservati”: *BID*, *IVAEC*, *ALBID*

Come illustrato nel Capitolo 1, l’Iva effettiva di competenza economica (*IVAEC*) è derivata dall’integrazione dei dati dei flussi di finanza pubblica con alcuni dati dichiarativi. Tale grandezza assume grande rilevanza nell’ambito della stima *top-down* del *gap* Iva dal momento che rappresenta la quantità che corrisponderebbe al gettito teorico di competenza dell’anno d’imposta considerato in assenza di evasione. Tale aggregato consente inoltre il calcolo della base imponibile dichiarata (*BID*) in coerenza con gli aggregati della Contabilità Nazionale.

La Tavola 2.1 esemplifica, in accordo con la metodologia esposta nel Capitolo 1, il calcolo dell’Iva effettiva di competenza per gli anni 2015-2018 sulla base dei principali aggregati deducibili dai dati di finanza pubblica. Dall’Iva *lorda*, cioè dal complesso dei versamenti effettuati riferibili alle operazioni di competenza dell’anno considerato (inclusa l’imposta assolta in dogana), devono essere sottratte le poste che, complessivamente, corrispondono all’imposta detraibile ma non effettivamente detratta. Tale quantità viene ricostruita a partire dai valori dei rimborsi e delle compensazioni, unitamente a quelli delle variazioni degli *stock* di crediti.

3 L’utilizzo dei dati della Contabilità Nazionale dell’Istat mediante un metodo di stima *top-down* è espressamente previsto dal Decreto Legislativo n. 160 del 2015.

Tavola 2.1 Calcolo dell'Iva effettiva di competenza economica. Anni 2015-2018

Anni	2015	2016	2017	2018
Iva interna	106977	112706	116206	119367
(+) Iva importazioni	12399	11630	13368	14210
(=) Iva lorda	119376	124336	129574	133577
(-) Rimborsi	8274	10041	10590	12092
(-) Compensazioni	14291	15499	16050	17008
(+) Slittamento	584	244	226	251
IVACE	97395	99040	103160	104728
Stock crediti	35309	36161	40683	39940
(-) Delta stock crediti	853	852	4522	-743
IVACE	96542	98188	98638	105471

Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva. Aggiornamento Novembre 2021

Un valore della base imponibile dichiarata (BID) coerente con l'imposta effettivamente incassata dallo Stato, è ottenuto applicando ad $IVAEC$ le opportune aliquote medie risultanti dalle dichiarazioni ($ALBID$):

$$BID = \frac{IVAEC}{ALBID} \quad [2.1]$$

L'ipotesi alla base di tale operazione è che l'aliquota media ponderata derivata dalle dichiarazioni sia non distorta, relativamente al dichiarato non versato. L'utilizzo di $IVAEC$ è dovuto al fatto che questa grandezza è coerente con gli aggregati di Contabilità Nazionale.

La stima di $ALBID$ è a sua volta ottenuta come rapporto tra $IVAEC$ totale e la somma della base imponibile⁴ (BID_{dom}) relativa all'Iva generata da scambi interni e quella derivante dalle importazioni (BID_{imp}). Queste ultime poste sono calcolate, rispettivamente, come rapporto tra le corrispondenti imposte osservate e le aliquote medie (τ_{dom} e τ_{imp}) rispettivamente per scambi interni e importazioni) desunte dai dati dichiarativi, ovvero:

$$BID_{dom} = \frac{IVAEC_{dom}}{\tau_{dom}} \quad [2.2]$$

$$BID_{imp} = \frac{IVAEC_{imp}}{\tau_{imp}} \quad [2.3]$$

La procedura di calcolo brevemente delineata stabilisce una corrispondenza tra il valore della BID e l'imposta dichiarata di competenza.

A volte può essere conveniente rappresentare $ALBID$ come media pesata nel seguente modo

$$ALBID = \tau_d = \tau_{imp} \cdot w_{imp} + \tau_{dom} \cdot w_{dom} \quad [2.4]$$

dove:

$$w_{imp} = \frac{\frac{IVAEC_{imp}}{\tau_{imp}}}{\frac{IVAEC_{imp}}{\tau_{imp}} + \frac{IVAEC_{dom}}{\tau_{dom}}}, \quad w_{dom} = \frac{\frac{IVAEC_{dom}}{\tau_{dom}}}{\frac{IVAEC_{imp}}{\tau_{imp}} + \frac{IVAEC_{dom}}{\tau_{dom}}}$$

4 La base imponibile relativa all'Iva versata viene calcolata dividendo l'Iva effettivamente versata (riscontrata nel capitolo 1203 del Bilancio dello Stato) per l'aliquota dichiarata.

2.3.2 Le grandezze teoriche o potenziali

In linea generale, per ottenere la stima della base imponibile totale e dell'Iva teorica si segue la seguente procedura:

- si stima la base imponibile potenziale a partire dagli aggregati di Contabilità Nazionale al massimo livello di dettaglio disponibile per applicare correttamente la legislazione fiscale in vigore;
- si effettuano le opportune correzioni alle componenti considerate;
- si stima l'imposta potenziale a partire dalla base imponibile potenziale.

L'ipotesi alla base del calcolo è che, come già sottolineato, i dati di Contabilità Nazionale siano esaustivi ovvero includano sia l'economia sommersa sia quella regolare: in tal modo, è possibile derivare un aggregato complessivo che includa sia le transazioni commerciali sulle quali si assolve l'imposta (*BID*) sia quelle realizzate frodando il fisco (*BIND*).

Dal momento che non è possibile calcolare direttamente la *BIT* a causa dell'indisponibilità dei dati delle dichiarazioni Iva distinte per destinazione economica, fondamentali per una corretta associazione della normativa fiscale alla realtà della Contabilità Nazionale, si procede a un calcolo della base imponibile totale (*BIT*) strutturato in due fasi:

- Si calcola dapprima la base imponibile in assenza di evasione (*BIAE*) e il conseguente gettito, utilizzando i dati di fonte statistica e le aliquote stabilite per legge;
- Si integrano i risultati del punto precedente con i dati del gettito Iva realmente incassato dallo Stato, ottenendo la *BIT*.

Tale calcolo utilizza le informazioni tratte dalla Contabilità Nazionale e dall'indagine sui bilanci di famiglia elaborate dall'Istat. La *base imponibile in assenza di evasione (BIAE)* viene calcolata al massimo livello possibile di dettaglio, cioè considerando la disaggregazione illustrata nella Tavola 2.2, in modo da poter adattare i dati al sistema di esenzioni e aliquote presenti in Italia.

Le principali componenti che concorrono alla stima della base potenziale sono:

1. Consumi finali delle famiglie: Spesa per consumi delle famiglie sul territorio economico;
2. Prestazioni sociali: prestazioni sociali in natura, quali assistenza e sanità;
3. Consumi intermedi *non market* (Pubblica amministrazione e Istituzioni sociali private senza scopo di lucro): questi soggetti, nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, effettuano a valle quasi esclusivamente cessioni esenti, i cui costi, sostenuti nell'esercizio della loro attività istituzionale, risultano ai fini Iva interamente indetraibili e, di conseguenza, del tutto assimilabili a consumi finali;
4. Investimenti fissi lordi *non market*: Investimenti fissi lordi del settore S13 (PA) e S15 (ISP) - *non market*;
5. Integrazione agli investimenti fissi lordi *non market*;
6. Consumi intermedi *market* indetraibili: indetraibilità da cessioni esenti (soggettiva) e da particolari tipologie di beni e servizi (oggettiva);
7. Investimenti fissi lordi *market* indetraibili: indetraibilità da cessioni esenti (soggettiva) e da particolari tipologie di beni e servizi (oggettiva);
8. Investimenti in costruzioni residenziali delle famiglie e Integrazioni;
9. Poste estranee al conto risorse e impieghi.

Tavola 2.2 Livello di disaggregazione utilizzato nel calcolo della BIAE

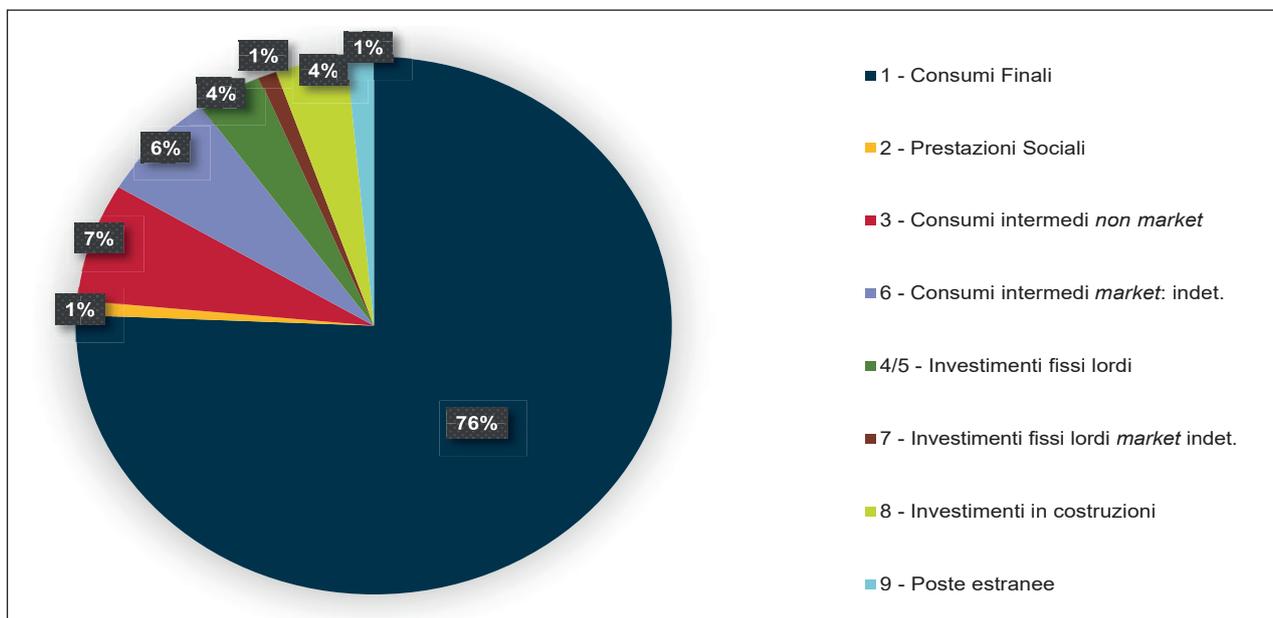
Numero di voci	Categorie delle operazioni
257	Consumi finali delle famiglie (spesa delle famiglie sul territorio economico)
28	Acquisti correnti delle Amministrazioni Pubbliche
1	Costi intermedi delle Amministrazioni Private
9	Acquisti delle imprese con Iva non detraibile
28	Formazione lorda del capitale nelle Amministrazioni Pubbliche
5	Formazione lorda del capitale negli altri settori con Iva non detraibile

Fonte: Elaborazione degli autori

In particolare, a eccezione delle poste indetraibili (punti 6 e 7), si applica la seguente procedura: a partire dal dato di Contabilità Nazionale, per ogni componente considerata, si effettua una correzione delle voci non interessate (ad esempio, fuori campo di applicazione Iva come i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati – SIFIM, o l'ammontare dei consumi illegali) dal calcolo della componente dei consumi finali delle famiglie. In seguito si assegna un'opportuna aliquota a ciascuna voce o esenzione o indetraibilità sulla base della normativa fiscale⁵. Infine, si desume la base imponibile teorica distribuita per aliquote, il gettito teorico, la parte esente e l'aliquota implicita teorica per la componente considerata⁶.

L'obiettivo della metodologia applicata è ottenere, per ogni componente, la stima della base imponibile teorica, del gettito teorico, dell'aliquota implicita e della componente esente. A tal fine le principali fonti di dati utilizzati che vengono combinate e integrate sono i dati di Contabilità Nazionale⁷, la legislazione fiscale per la determinazione di aliquote e esenzioni, e la Base di Calcolo delle Risorse Proprie Iva (BCRP) del Dipartimento delle Finanze.

Figura 2.1 Componenti dell'imposta potenziale. Anno 2019



Fonte: Elaborazione degli autori

5 Tali quote vengono determinate a partire dalle informazioni desunte dalla Base di Calcolo delle Risorse Proprie Iva (BCRP) del Dipartimento delle Finanze.

6 Nei casi in cui il livello di dettaglio delle aliquote è più fine di quello assicurato dalle informazioni statistiche, queste ultime sono state ulteriormente disaggregate utilizzando i dati contenuti nelle dichiarazioni Iva.

7 I principali dati di CN utilizzati nel calcolo del potenziale sono: Spesa per consumi delle famiglie di Contabilità Nazionale (56 funzioni di consumo); Bilanci delle famiglie (235 voci di spesa); Prestazioni sociali in natura (da Sanità) - beni e servizi prodotti da produttori *market*; Prestazioni sociali in natura (da Assistenza) - beni e servizi prodotti da produttori *market*; Spesa consumi intermedi del settore *non market* (PA e ISP); Investimenti Fissi lordi (PA e ISP) *non market*; spesa investimenti delle AAPP; Consumi intermedi ai prezzi base; Investimenti per branca proprietaria ai prezzi di mercato.

La Figura 2.1 riporta la distribuzione delle componenti dell'Iva potenziale nell'anno 2019, confermando, coerentemente con la natura dell'imposta, i consumi finali delle famiglie come la parte più rilevante della base imponibile potenziale (76%), seguiti dai consumi intermedi *non market* (7%) e da quelli indetraibili (6%). Vale la pena sottolineare che le proporzioni rappresentate in Figura 2.1 sono sostanzialmente costanti nel tempo. Una volta determinate base e imposta potenziale e dichiarata si procede al calcolo del *gap* nell'imposta e nella base, per differenza. La Tavola 2.3 mostra, per gli anni 2015-2019, le principali grandezze sopra menzionate, ovvero *BID*, *IVAEC*, *BIT* e *IVAT*. In questo contesto, è interessante notare la riduzione del *gap*, sia nell'imposta sia nella base, guidata dall'aumento dei dati dichiarativi (*BID* e *IVAEC*) a fronte del *trend* leggermente decrescente delle grandezze potenziali, ciò segnalando un miglioramento di *compliance* negli anni considerati, guidati sia dall'introduzione dello Spesometro sia dall'introduzione della fatturazione elettronica.

Tavola 2.3 Il calcolo del *gap* nella base e nell'imposta. Anni 2015-2019 (milioni di euro)

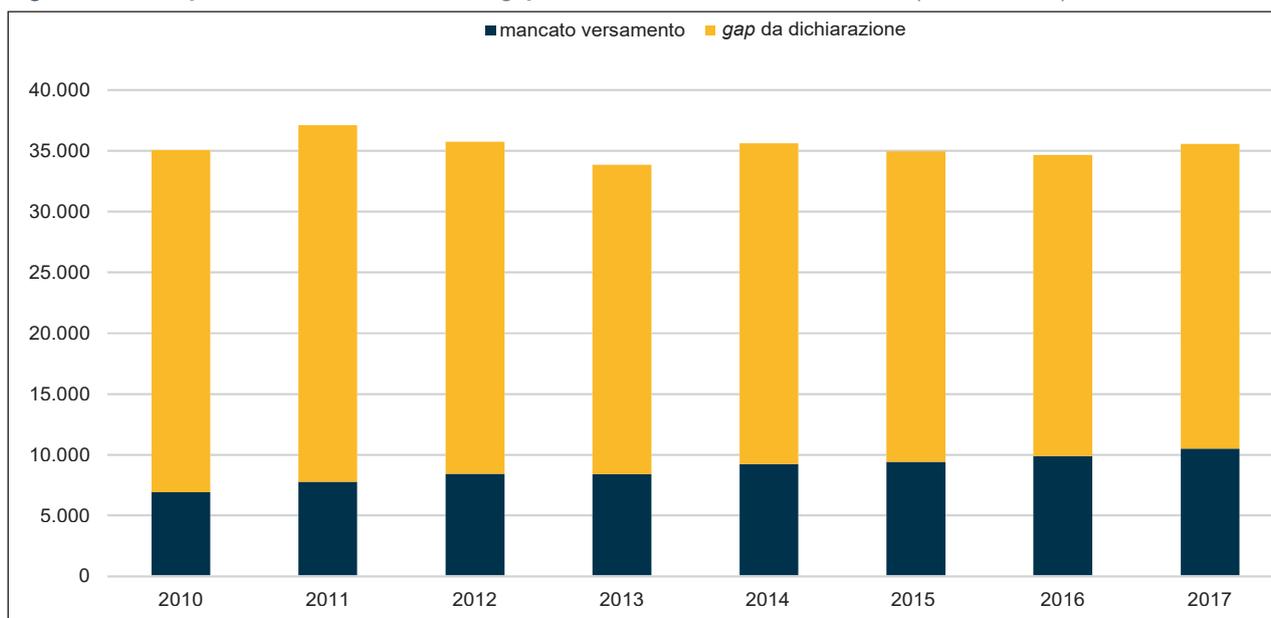
Anni	BID	IVAEC	BIT	IVAT	GAP imposta	GAP base
2015	649245	96543	853175	131492	34950	203929
2016	663639	97883	858288	132548	34665	194649
2017	670274	98238	866473	133814	35576	196199
2018	692357	105037	887820	136860	31823	195464
2019	715404	108534	885224	136326	27792	169820

Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva. Aggiornamento Novembre 2021.

Come anticipato nell'introduzione di questo paragrafo, l'Agenzia delle Entrate procede al calcolo del *compliance gap* tramite la metodologia sopraesposta e poi scorpora dal *gap* complessivo ottenuto la somma relativa ai mancati versamenti per quantificare il *gap* da dichiarazione e il *gap* da mancato versamento.

Come emerge dalla Figura 2.2⁸, il 70% circa del *compliance gap* è dovuto alla componente relativa all'*assessment gap*.

Figura 2.2 *Gap* da mancato versamento e *gap* da dichiarazione. Anni 2010-2017 (milioni di euro)



Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva. Aggiornamento novembre 2021.

8 I dati relativi ai mancati versamenti sono da considerarsi definitivi fino all'anno d'imposta 2017.

2.4 Il metodo di stima *bottom-up* dell'Agenzia delle Entrate

La metodologia di tipo *bottom-up* permette di ottenere una stima del *gap* Iva a un elevato livello di disaggregazione sulla base degli attributi dei soggetti passivi. In questo paragrafo vengono descritti gli elementi salienti della procedura di stima implementata dall'Agenzia delle Entrate.

Le informazioni utilizzate nella procedura sono ricavate dall'integrazione di due diverse banche dati nella disponibilità dell'Agenzia delle entrate, ovvero:

- banca dati delle imprese e dei lavoratori autonomi;
- banca dati degli accertamenti unificati.

In particolare, il primo insieme di dati, che determina la platea di riferimento, include informazioni anagrafiche, economiche, patrimoniali e contabili relative ai contribuenti titolari di reddito di impresa o di lavoro autonomo e/o che hanno inviato una dichiarazione rilevante ai fini Iva. Tali informazioni derivano da fonti interne all'Agenzia delle entrate (dichiarazioni fiscali, anagrafe tributaria, o altre fonti fiscali), o esterne (previdenza sociale).

La seconda banca dati contiene informazioni relative ai controlli effettuati sui contribuenti dall'amministrazione fiscale. Tali informazioni sono desumibili dagli applicativi utilizzati dai funzionari dell'Agenzia delle Entrate nelle fasi istruttorie, e includono, ad esempio, l'anno fiscale cui l'accertamento si riferisce, imponibili e imposte dichiarate, i maggiori valori accertati e la tipologia di accertamento (ad esempio, accertamento su piccole imprese, accertamento su lavoratori autonomi, *voluntary disclosure*).

Dalla platea di riferimento che, come si è detto, è composta dai soggetti (persone fisiche, società di persone e società di capitali) che si sono dichiarati nel modello Unico/Redditi titolari di redditi di impresa o di lavoro autonomo e/o che hanno presentato una dichiarazione ai fini Iva, sono esclusi i contribuenti in regime di vantaggio (ad esempio, forfettari e minimi) in quanto non assoggettati all'Iva. Sono altresì escluse altre categorie di soggetti difficilmente trattabili con la metodologia in argomento come le Società di capitali con più di 25 milioni di euro di volume d'affari, gli Enti non commerciali, i soggetti titolari di partite Iva *dormienti* (cioè che non presentano dichiarazione Iva o dichiarazione dei redditi) e gli "evasori totali" (soggetti che, pur effettuando operazioni commerciali non possiedono una partita Iva).

La platea così ottenuta (circa 5 milioni di contribuenti per l'anno di imposta 2018) è poi partizionata, in base alla forma giuridica nei seguenti gruppi: ditte individuali, lavoratori autonomi, società di persone e società di capitali; le società di capitali vengono ulteriormente suddivise sulla base del loro volume d'affari.

Poiché l'approccio adottato è di tipo predittivo, è necessario individuare un *output* (oggetto della previsione) da utilizzare per definire una variabile *target*, che, concettualmente, può essere identificata con il *gap* Iva da attribuire al singolo contribuente.

La scelta, non ovvia, si è orientata sulla maggiore imposta accertata (MIA), definibile come l'importo della pretesa erariale determinato dall'Amministrazione e "notificato" al contribuente, a titolo di "correzione" di quanto "spontaneamente" dichiarato da quest'ultimo (incluso il caso in cui tale importo sia nullo). Occorre sottolineare che qualora la notifica del provvedimento impositivo sia seguita dall'attivazione di un istituto deflattivo della pretesa ("Acquiescenza", "Definizione agevolata", "Adesione parziale o totale"), si perviene, tipicamente, a un ridimensionamento della pretesa impositiva che, nella sua nuova quantificazione, viene denominata *maggiore imposta definita* (MID).

Considerato che la MID è rilevabile solo in riferimento agli accertamenti per i quali è intervenuta una definizione, non è sembrato conveniente usare tale variabile come variabile *target*. Si è quindi proceduto a una “definizione operativa” della variabile obiettivo in termini di maggiore imposta accertata (MIA), che è stata, però, corretta utilizzando un fattore indicativo del rapporto MID/MIA. Tale fattore è stato stimato sulla base dei dati relativi ai casi in cui, anche a seguito di un contraddittorio tra contribuente e Amministrazione, si è pervenuti a un importo “definito”.

Il vantaggio derivante dall'utilizzo della MIA (ancorché “corretta” come sopra esposto), anziché della MID, è principalmente connesso alla necessità di avere una variabile risposta che sia disponibile per tutti i contribuenti accertati, garantendo quindi degli *output* omogenei: in corrispondenza dei contribuenti che sono iscritti a ruolo per mancata impugnazione, o il cui accertamento evolve in un contenzioso, potrebbe infatti non esistere un valore della MID.

La scelta come variabile obiettivo della MIA in luogo dell'imposta accertata (cioè imposta potenziale), assicura, se si utilizzano appropriati modelli predittivi per variabili *output* non negative, che l'“imposta dovuta prevista” sia non inferiore a quella dichiarata/versata, evitando pertanto situazioni di “evasione negativa”.

Inoltre, a causa della peculiarità dell'Iva (traslazione in avanti attraverso il meccanismo di rivalsa e detrazione) l'evasione dell'imposta può manifestarsi sia con una diminuzione dell'importo a debito sia con un incremento delle detrazioni spettanti. Un approccio che si fosse basato sulla previsione dell'imposta potenziale avrebbe dovuto quindi contemplare la modellazione di due distinte variabili (la maggiore imposta dovuta e la minor imposta a credito). Viceversa, un valore positivo della MIA è pienamente compatibile con entrambe le fattispecie evasive.

Il modello predittivo per la MIA è stato addestrato usando l'insieme degli accertamenti unificati che presentano uno stato “definito” (ovvero sono stati scartati gli accertamenti attivati e non notificati o esitati), senza, però, tenere conto di alcune specifiche casistiche quali gli accertamenti “diversi da quelli su redditi d'impresa e lavoro autonomo” e gli accertamenti da “*voluntary disclosure*”.

La metodologia impiegata si basa su un'analisi in due stadi che viene descritta di seguito. In particolare, nel primo stadio, si stima la probabilità di accertamento per un dato anno d'imposta, mentre nel secondo si modella la MIA in funzione delle variabili esplicative a disposizione.

Al fine di operare in un quadro sufficientemente completo e conseguentemente rappresentativo dell'insieme dei controlli aventi per oggetto un determinato anno d'imposta, il campione per il primo stadio è ottenuto effettuando un *pooling* degli accertamenti relativi ad anni d'imposta per cui è trascorso il periodo di prescrizione (solitamente 5 anni). Tale scelta consente, come sarà meglio chiarito nel seguito, di stimare correttamente la probabilità, per ogni contribuente, di ricevere un accertamento per un dato anno d'imposta. Ad esempio, l'analisi svolta nel 2021, ha considerato accertamenti fino all'anno d'imposta 2014, considerato che tale anno d'imposta non sarà stato oggetto di accertamento a partire dal 2020 (gli accertamenti relativi all'anno 2015, seppur teoricamente utilizzabili già nella prima fase dell'analisi, sono stati esclusi per evitare che quest'ultima fosse influenzata dalle regole procedurali introdotte a causa della pandemia da COVID-19 nel 2020).

Nella seconda fase della procedura, possono invece essere in teoria utilizzati tutti gli accertamenti in stato “definito”, ma è comunque buona regola non includere nel campione anni d'imposta troppo remoti per evitare di stimare i modelli con casi troppo datati. Di seguito si descrivono gli stadi della metodologia di stima *bottom-up* del gap Iva.

2.4.1 Primo stadio: stima della probabilità di selezione per accertamento

Per ogni contribuente presente nella platea di riferimento, e per ciascuno degli anni d'imposta inclusi, viene stimata la probabilità di essere oggetto di un accertamento unificato. La stima viene effettuata tramite un modello logistico, che utilizza come variabile dipendente una variabile binaria indicatrice dell'evento "attivazione di un accertamento unificato per il dato anno d'imposta".

Lo scopo del passo di stima descritto è quello di limitare i potenziali effetti distorsivi derivanti dal carattere non *random* del meccanismo di selezione dei contribuenti da sottoporre ad accertamento. In seguito a tale passo, la platea di riferimento è stata infatti partizionata in "classi di probabilità di accertamento", coincidenti con i quintili della distribuzione della probabilità di accertamento (stimata) determinata nel primo stadio. La stima della variabile obiettivo è stata quindi effettuata separatamente in ciascuna classe (vedi secondo stadio).

Si osservi che l'utilizzo di classi di probabilità, all'interno delle quali applicare modelli predittivi separati, approssima la situazione di probabilità di accertamento costante all'interno delle classi. In altre parole, si ipotizza che, condizionatamente a un dato valore della probabilità di accertamento (o più precisamente all'interno di una classe di valori), la variabile *target* (la MIA) e il meccanismo di selezione siano approssimativamente indipendenti (ipotesi di *irrelevanza del meccanismo di selezione*).

2.4.2 Secondo stadio: predizione della maggiore imposta Iva "accertabile"

Nel secondo stadio viene stimata, in ottica predittiva, la maggiore imposta Iva (MIA) che sarebbe richiesta a ogni soggetto appartenente alla platea *target*, qualora lo stesso fosse oggetto di accertamento. Come illustrato in precedenza, tale insieme di previsioni consentirà, previa applicazione di un opportuno fattore di correzione, di ottenere la stima individuale del *gap* Iva.

All'interno di ciascuna classe di probabilità di selezione, determinata in base al metodo illustrato nel punto precedente, la previsione della MIA è ottenuta mediante una metodologia integrata, che combina tecniche di *machine learning* e metodi non parametrici del tipo "*nearest neighbour*", in base ai quali ogni unità della platea è associata a una unità del campione (contribuente accertato) sulla base di un'opportuna metrica (*matching*).

In dettaglio, all'interno degli strati definiti dalla classe di probabilità e dalle caratteristiche strutturali descritte in precedenza, si ottengono previsioni della MIA mediante *bagging di alberi di regressione*. Questi ultimi, basati su *input* derivati dalle informazioni anagrafiche e dichiarative, sono addestrati sull'insieme dei contribuenti accertati appartenenti allo stesso strato. Le previsioni sono quindi memorizzate sia per i soggetti accertati (campione) - per i quali il valore della MIA è noto, sia per i contribuenti della platea non sottoposti a controllo.

Infine, a ogni contribuente non accertato, e con un dato valore previsto della MIA, è associato il valore effettivo della MIA del contribuente accertato con valore previsto più prossimo (*nearest neighbour*).

Questa metodologia, generalmente riportata in letteratura come *predictive mean matching* (Little, 1988), si basa spesso sull'utilizzo di un modello parametrico esplicito (ad esempio, una regressione lineare) nella prima fase ed è usata tipicamente per rendere più robusta l'analisi rispetto all'errata specificazione del modello, collocandosi a metà strada tra gli approcci parametrici e quelli pienamente non parametrici. Nel presente contesto, in cui si utilizza, nella prima fase, il *bagging di alberi di regressione*, la scelta di una metodologia che incorpora una procedura di *matching* è principalmente motivata dalla necessità di preservare il più possibile le caratteristiche distribuzionali della variabile *target* (MIA).

In realtà, a differenza di un metodo *nearest neighbour* basato su una distanza “propria” (ad esempio, quella euclidea) nello spazio dei regressori, il PMM in generale non equivale, neppure asintoticamente, al *random drawing* dalla distribuzione della variabile *target* condizionata alle variabili esplicative a disposizione. Tuttavia, in presenza di un gran numero di variabili esplicative, si rende necessaria una “sintesi” dell’informazione su cui basare la “metrica”, quale quella ottenuta mediante il *bagging*, per il *matching* delle unità. D’altra parte, pur non possedendo le stesse proprietà asintotiche dei metodi “propriamente *nearest neighbour*”, il PMM condivide con questi ultimi, il vantaggio di ottenere previsioni basate su valori effettivamente osservati (*live values*).

Un’alternativa all’approccio utilizzato potrebbe essere quella di ricorrere a metodologie che, come quella a due stadi di Heckman (1976) frequentemente adottata nelle stime *bottom up*, non presuppongono l’ipotesi di irrilevanza della selezione. Tuttavia, dal momento che tali metodologie si basano tipicamente su assunzioni modellistiche molto vincolanti (e.g. l’applicabilità della metodologia di Heckman richiede che i dati abbiano una distribuzione normale), si è preferito evitarne l’uso. Infatti, si è ritenuto che i possibili effetti distorsivi dovuti alla non adeguatezza dell’assunzione di irrilevanza fossero ampiamente compensati (e ridotti) dalla possibilità di impiegare tecniche di stima più flessibili di natura non parametrica.

Le variabili utilizzate nella stima, sia nel primo sia nel secondo stadio, sono costruite sulla base delle informazioni che emergono dai *database* sopramenzionati e includono sia informazioni di natura anagrafica, economica, contabile e patrimoniale, derivanti dalle dichiarazioni fiscali, sia variabili costruite *ad hoc*, quali la distanza temporale dall’ultimo accertamento ricevuto dal contribuente, e indicatori economici per verificare la coerenza del dichiarato rispetto all’attività effettiva del contribuente. Ad esempio, come indicatori economici sono stati utilizzati indicatori di incidenza degli acquisti sui ricavi e di rotazione delle scorte; inoltre, sono state inserite variabili dimensionali, quali il volume d’affari (dichiarato) e il numero di dipendenti. Come variabili di controllo sono state incluse variabili settoriali, ovvero il codice ATECO riportato in dichiarazione (Iva o modello Unico) come attività economica prevalente, e variabili geografiche a livello regionale. Una descrizione dettagliata delle variabili incluse nei modelli è riportata nella seguente tabella.

Prospetto 2.1 Livello di disaggregazione utilizzato nel calcolo della BIAE

VARIABILI	SIGNIFICATO
Ricavi e compensi	Consumi finali delle famiglie (spesa delle famiglie sul territorio economico)
Redditività	Acquisti correnti delle Amministrazioni Pubbliche
<i>Import export</i>	Costi intermedi delle Amministrazioni Private
Iva dovuta	Acquisti delle imprese con Iva non detraibile
Iva a credito	Formazione lorda del capitale nelle Amministrazioni Pubbliche
Iva a debito	Totale Iva a debito
Acquisti/Ricavi	Rapporto tra gli acquisti da attività prevalente e ricavi e compensi da attività prev. Categorica: 0-10%; 10%-30%; 30%-50%; 50%-70%; >70%
<i>Reverse charge</i>	<i>Dummy</i> pari a 1 se la somma dell’ammontare delle operazioni attive e passive in <i>Reverse charge</i> è maggiore di 0; 0 altrimenti
Aliquota media	Valore dell’aliquota media sulle vendite
B2B	<i>Dummy</i> pari a 1 se il contribuente effettua operazioni B2B
VT	<i>Dummy</i> pari a 1 se il contribuente <i>i</i> -esimo ha compilato il quadro VT della dichiarazione Iva
Volume d’affari	Volume d’affari presente in dichiarazione Iva
Quantità massima di dipendenti	Numero di dipendenti dell’azienda risultanti dall’INPS
Reddito semplificato	<i>Dummy</i> pari a 1 se è presente il reddito d’impresa semplificata; 0 altrimenti
Valore tasso rotazione delle scorte	Rapporto fra rimanenze medie e ammontare degli acquisti dell’attività prevalente
Valore tasso indebitamento	Rapporto fra debiti verso banche e fornitori e ammontare dei costi di funzionamento
F24	<i>Dummy</i> pari a 1 se il contribuente <i>i</i> -esimo ha effettuato versamenti tramite modello F24
Regione	<i>Dummy</i> regionali
Settore	<i>Dummy</i> settoriali (ATECO a 2 cifre: codici inclusi: 96-56-82-47-46-45-15-14-41-25-43-49)
Accertamenti Precedenti	Presenza di un accertamento negli anni precedenti a quello analizzato per il contribuente <i>i</i> -esimo.

L'analisi della significatività dei parametri del modello impiegato nel primo stadio evidenzia che le variabili che influenzano maggiormente la probabilità di ricevere un accertamento unificato sono riconducibili a indicatori economici, quali quelli di redditività, di incidenza degli acquisti sui ricavi e di rotazione delle scorte.

Da tali indicatori, ricavabili dai dati dichiarativi, è infatti possibile desumere la sussistenza di eventuali anomalie e incoerenze tra quanto dichiarato e il contesto economico in cui opera il contribuente. Un ruolo significativo è rivestito anche dalle variabili dimensionali, quali il volume d'affari dichiarato e il numero di dipendenti, misurato come la quota massima di dipendenti registrati nell'anno considerato. Infine, si è rilevata una variabile con forte potere predittivo anche la distanza temporale dall'ultimo accertamento subito.

Nel secondo stadio risulta che le variabili con maggiore valore predittivo della MIA sono legate sia a fattori propri del contribuente, sia a fattori di contesto; tra questi ultimi, la collocazione geografica (regionale) e l'attività economica prevalente. Per quanto concerne i fattori propri, caratterizzanti l'attività d'impresa – o di lavoro autonomo – del contribuente, le variabili più rilevanti sono l'aliquota media relativa alle cessioni, i versamenti dell'imposta, l'ammontare dell'Iva dovuta e dell'Iva a credito risultante dalla dichiarazione annuale. Forte Si riscontra un notevole potere esplicativo anche per la variabile che indica la presenza/assenza di accertamenti negli anni che precedono l'anno d'imposta considerato.

2.4.3 Sperimentazione su anno d'imposta 2018

A livello aggregato, la stima dell'evasione e della propensione a evadere tramite il modello *bottom-up* sviluppato e utilizzato per la platea di contribuenti sopra descritta nell'anno di imposta 2018, ha dato risultati in linea con la stima *top down*. Tuttavia, come già sottolineato, il vantaggio della metodologia è quello di permettere la disaggregazione del *gap* Iva sulla base dei diversi domini di interesse, tra cui quello geografico (ad esempio, regionale, provinciale, comunale), settoriale e dimensionale. Infatti, in linea di principio il metodo *bottom up* consente di ottenere previsioni del *gap* Iva e della propensione a evadere a livello di singolo contribuente, e pertanto, di derivare stime su qualsiasi dominio di interesse per aggregazione delle previsioni micro. Occorre tenere presente, tuttavia, che all'aumentare del dettaglio richiesto, si riduce l'accuratezza della stima. Inoltre, il risultato a livello micro è importante non tanto per una valutazione del livello di evasione del singolo contribuente, quanto per il valore informativo che tale disaggregazione implica.

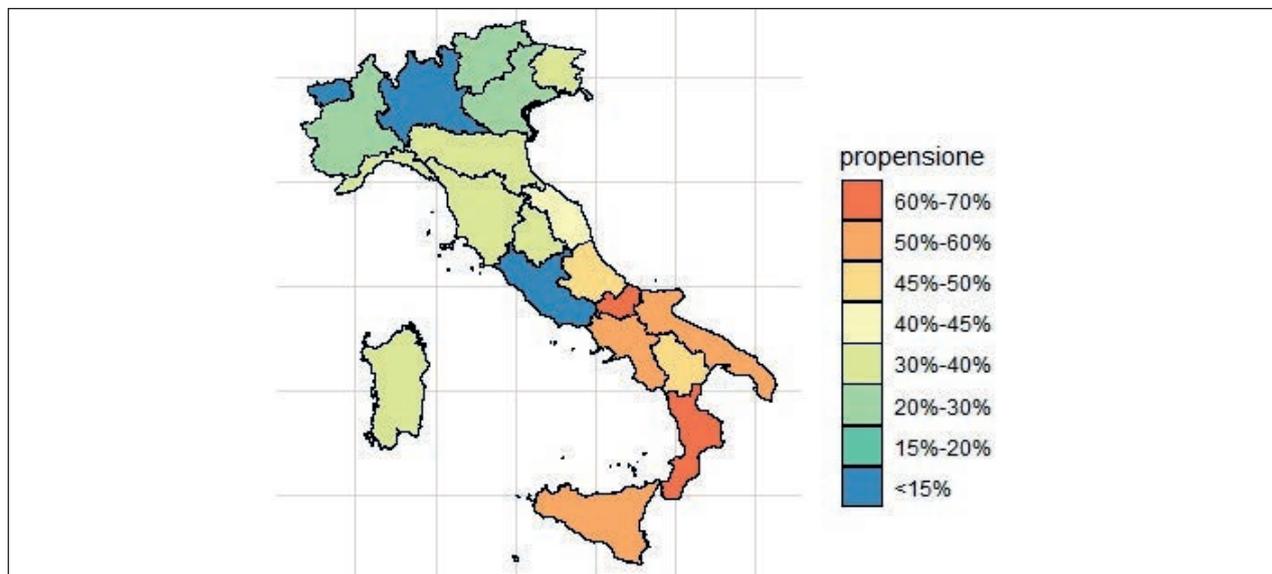
A titolo di esempio, si riportano i risultati del *gap* e della propensione a livello regionale (Figura 2.3). In linea con quanto riportato nella Relazione 2021⁹, i risultati evidenziano una propensione minore al Centro e Nord-est, e maggiore al Sud e nelle Isole. Inoltre, tramite il modello *bottom-up* è possibile incrociare i diversi domini di interesse per effettuare analisi dettagliate sul fenomeno evasivo.

In Figura 2.4, la distribuzione geografica della propensione a evadere sulla base delle classi di volume d'affari è rappresentata mediante una *heat map*: tale descrizione evidenzia che, indipendentemente dalla regione di appartenenza dell'impresa, la propensione a evadere è bassa per elevati volumi d'affari. In altre parole, le differenze geografiche registrate nella propensione a evadere sono fortemente correlate alla dimensione delle imprese residenti nella regione stessa, per cui il fenomeno evasivo potrebbe non avere un carattere regionale, quanto strutturale. La differenza tra Nord, Centro e Sud potrebbe quindi

9 Si veda la Tabella III.1.3.3 della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – Anno 2021 che riporta il valore medio calcolato sull'arco temporale 2015-2018 del *gap* Iva per ripartizione territoriale in livelli e rispetto al potenziale.

essere spiegata dal fatto che le imprese residenti al Nord hanno, tipicamente, un volume d'affari superiore rispetto alle imprese residenti al Sud.

Figura 2.3 Propensione regionale al gap Iva

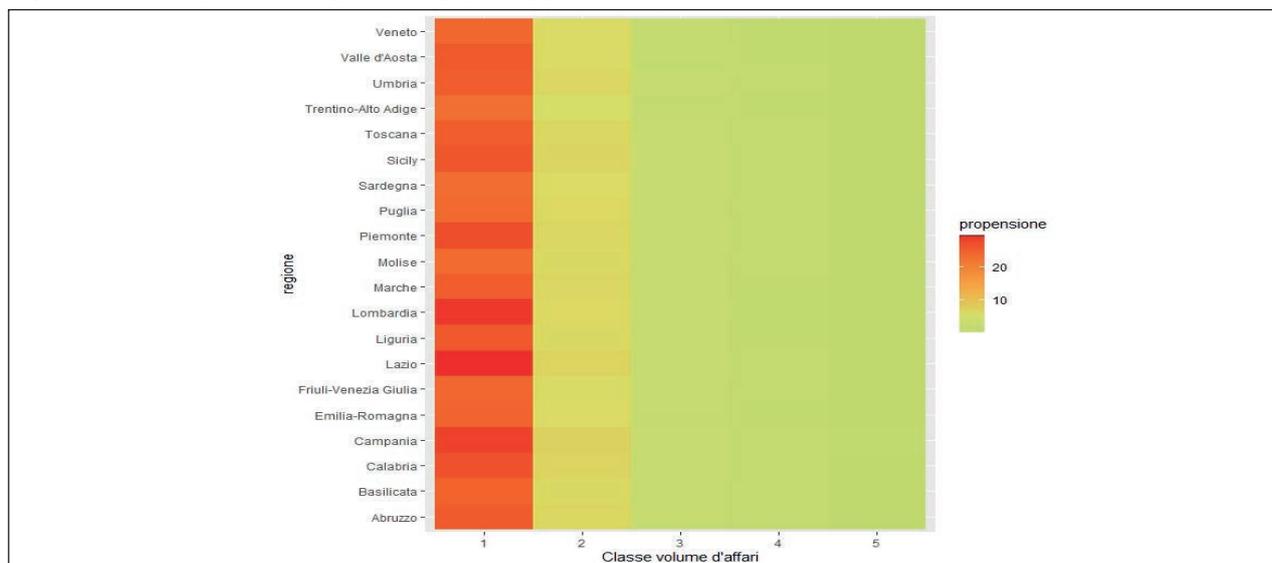


Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva 2022

Da ultimo, si sottolinea come l'approccio *bottom-up* permetta di distinguere le diverse componenti del *gap* Iva in funzione delle operazioni effettuate dai contribuenti (cessioni, acquisti, o altre particolari tipologie di operazioni), sulla base dei singoli campi dichiarativi accertati.

Dal punto di vista metodologico è necessario, in questa estensione del modello, modificare la variabile risposta impiegata nel secondo stadio, sulla base del fenomeno che si intende studiare. Ad esempio, se il fenomeno di interesse è la sotto-dichiarazione delle cessioni, allora la variabile *target* sarà il totale dell'imposta derivante dalle operazioni attive (campo VE 26 della dichiarazione Iva relativa all'anno di imposta 2019). La stima della sotto-dichiarazione delle operazioni attive può poi esser ulteriormente scomposta nelle componenti B2B e B2C mediante il quadro VT.

Figura 2.4 Propensione regionale al gap Iva (a)



Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva 2022

(a) Le classi di volume d'affari sono: classe 1:(0; 30.000); classe 2: (30.000; 100.000); classe 3: (100.000; 1.000.000); classe 4: (1 mln; 25 mld); classe 5: (≥ 25 mld).

2.5 La frode Iva nei Conti Nazionali

Oltre alla misura dell'Iva effettiva incassata dalle Amministrazioni Pubbliche e alla sua trasposizione in matrice di valutazione all'interno delle tavole delle risorse e degli impieghi (vedi Paragrafo 1.1.4), il sistema dei conti nazionali deve includere anche la frode Iva con flusso monetario (vedi Paragrafo 1.4.1). Essa si riferisce in particolare a quella componente del *gap* Iva che, a seguito di transazioni non osservate in cui l'imposta viene pagata dall'acquirente del bene/servizio ma non versata dal venditore/prestatore, entra nel reddito del frodatore e, conseguentemente, nei flussi economici rilevanti ai fini della misurazione degli aggregati di contabilità nazionale.

In questo contesto, infatti, non tenere in considerazione questo flusso condurrebbe a una sotto-stima del Pil e del reddito nazionale e, conseguentemente, al prodursi di distorsioni nella misurazione dei flussi interni all'economia nazionale. Nel dettaglio, da una parte si potrebbe generare una discrepanza tra la misurazione del Pil dal lato dell'offerta (e del reddito), dove la componente frodata non sarebbe considerata, e della domanda, dove invece l'acquisto del bene/servizio potrebbe essere registrato. D'altra parte, il reddito nazionale (conseguentemente sotto-stimato) non sarebbe coerente con la misura degli aggregati che ne rappresentano l'utilizzo (consumi, investimenti e risparmio).

La frode Iva con flusso monetario è una delle componenti dell'imposta frodata a seguito della mancata registrazione delle transazioni sottostanti (l'altra è la frode Iva senza flusso monetario, che si verifica quando l'acquirente non paga l'Iva relativa all'acquisto del bene/servizio e, dunque, il relativo flusso non entra nel reddito del venditore/prestatore). La base imponibile di riferimento è per entrambe rappresentata dal valore aggiunto sommerso a causa della sotto-dichiarazione (sovra-dichiarazione) dei ricavi (dei costi) o perché generato attraverso l'impiego di lavoro irregolare.

In questo contesto, per ottenere una stima della frode Iva con flusso monetario si devono verificare due condizioni: la prima si riferisce alla possibilità di misurare la base imponibile sommersa, la seconda è connessa alla capacità di distinguere le componenti con flusso monetario e senza flusso monetario della frode. Nel Paragrafo 2.6 si illustrano i metodi che consentono di individuare il valore aggiunto sommerso, nel Paragrafo 2.7 si mostra la procedura che permette di giungere alla stima della componente con flusso monetario della frode Iva, mentre nel Paragrafo 2.8 si espone il più generale trattamento dell'Iva nel contesto dei conti nazionali.

2.6 La stima del sommerso economico

Il sommerso economico include tutte quelle attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche ed è principalmente costituito dall'ammontare di valore aggiunto non osservato derivante da dichiarazioni mendaci riguardanti il fatturato e/o i costi (sotto-dichiarazione del valore aggiunto) o dall'utilizzo di *input* di lavoro non regolare.

Tali componenti, pur rappresentandone la parte più rilevante, non esauriscono tuttavia la misurazione del sommerso economico. Ulteriori integrazioni derivano:

- dalla valutazione delle mance che i lavoratori dipendenti ricevono dai clienti in alcune attività economiche (alberghi e ristoranti, parrucchieri, taxi);
- dai risultati della procedura di riconciliazione delle stime indipendenti dell'offerta e della domanda di beni e servizi;
- dalla valutazione degli affitti in nero.

Per quanto concerne la definizione dell'imponibile non osservato ai fini della misurazione della frode Iva, solo le componenti dovute alla sotto-dichiarazione del valore aggiunto e all'utilizzo di lavoro irregolare sono tenute in considerazione.

2.6.1 La sotto-dichiarazione del valore aggiunto

La sotto-dichiarazione del valore aggiunto è connessa al deliberato occultamento di una parte del reddito da parte delle imprese, attraverso dichiarazioni volutamente errate del fatturato (sotto-dichiarato) e/o dei costi (sovra-dichiarati).

La misurazione della sotto-dichiarazione è effettuata a livello di singola unità produttiva e utilizza l'insieme informativo costituito dal Frame-SBS, una base di dati di tipo censuario che, integrando fonti amministrative e indagini, fornisce informazioni sui conti economici delle imprese attive che operano per il mercato.

La disponibilità di dati microeconomici censuari ha consentito di sviluppare specifiche procedure di stima per le diverse tipologie di impresa, consentendo un *matching* efficiente tra modelli di misurazione e caratteristiche delle unità produttive.

Nel complesso, la procedura che permette la stima della sotto-dichiarazione è composta da tre passaggi concettuali (definizione della popolazione sottoposta ad analisi e delle relative sotto-popolazioni, stima della sotto-dichiarazione nelle unità di dimensione minima e stima della sotto-dichiarazione nelle altre tipologie d'impresa) che sono descritti nei seguenti paragrafi.

2.6.1.1 Definizione della popolazione sottoposta ad analisi

La popolazione analizzata coincide con le piccole e medie imprese (0-99 addetti) presenti nel registro delle imprese attive Asia, i cui valori economici sono rappresentati nel Frame SBS, che non rientrano in particolari condizioni di non trattabilità ed esclusione.

L'esclusione dalla procedura di individuazione e rivalutazione delle imprese con più di cento addetti dalla è dettata dall'evidenza che le imprese di più grandi dimensioni adottano comportamenti evasivi complessi che non sono individuabili dai modelli statistici sviluppati per le imprese di minore dimensione. Per le grandi imprese sarebbe dunque necessario prevedere un diverso approccio, apposite fonti informative e specifici strumenti, in questo momento in fase di sperimentazione

Sono escluse dalla procedura anche le imprese del settore agricolo e della pesca. Questo perché il sistema fiscale cui sono sottoposte le imprese del comparto primario è infatti caratterizzato dalla presenza di regimi forfettari, riduzioni dell'imponibile, applicazione di aliquote ridotte, che rendono difficilmente trattabile l'eventuale presenza di una falsa dichiarazione del reddito d'impresa.

Le condizioni di non trattabilità ed esclusione per le altre imprese riguardano le seguenti casistiche:

- Le unità per le quali è possibile ipotizzare che non il fenomeno della sotto-dichiarazione non sia presente: imprese controllate da unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche o imprese operanti in mercati regolamentati.
- Le imprese per le quali non c'è adeguata disponibilità di fonti informative: gruppi di imprese multinazionali (con almeno un'unità estera controllata o con capogruppo con nazionalità estera); gruppi domestici al cui interno è presente almeno un'impresa con più di 100 addetti.
- Le unità per cui particolari eventi (trasformazioni societarie, procedure fallimentari, amministrazione controllata) o lo stato di *start-up* impediscono un'efficiente applicazione dei metodi di rivalutazione individuati.

- Le imprese con valori economici che possono essere influenzati da specifiche condizioni: società cooperative sociali e di mutua assicurazione, consorzi di diritto privato e le unità la cui attività principale è la compravendita di beni immobili propri (in cui il trattamento degli immobili come attivo circolante distorce la definizione di valore aggiunto).

La popolazione di imprese sottoposte alla procedura (che dunque non ricadono nelle condizioni di non trattabilità) è stato ripartito in quattro gruppi sulla base delle caratteristiche economiche, organizzative e tecnologiche, in modo da adattare i modelli di stima alle peculiarità strutturali e comportamentali delle imprese.

Le Unità di dimensione minima includono sostanzialmente i piccoli imprenditori, definiti come quelle unità in cui il lavoro dell'imprenditore è completamente "fungibile" con quello di un dipendente a parità di specializzazione, orario di lavoro e attività economica.

Per ipotesi questa condizione è soddisfatta quando l'imprenditore non impiega fattori produttivi diversi dal proprio lavoro e ha una minima dotazione di attrezzature. In questo contesto, infatti, la presenza di lavoratori dipendenti, così come quella di immobilizzazioni tecniche specializzate, costituirebbero un fattore di indebolimento dell'ipotesi di fungibilità tra il lavoro dell'imprenditore e quello di un lavoratore dipendente a parità di specializzazione, orario di lavoro e attività economica.

Tali unità rispondono alle seguenti condizioni:

- non sono società di capitale e non sono controllate da società di capitale;
- non hanno soci che non lavorano nell'impresa;
- aderiscono al regime fiscale agevolato dei Contribuenti Minimi e dei Forfettari o sono a essi assimilabili in termini di soglie di fatturato (ferma restando l'assenza di lavoro dipendente).

Ai fini di una più articolata individuazione dei modelli di comportamento, le Unità di dimensione minima sono state ulteriormente suddivise in tre sottogruppi.

Il Sottogruppo 1A comprende:

- le unità in condizioni di marginalità economica o i cui titolari hanno età anagrafica inferiore a 30 anni;
- le unità i cui titolari hanno anche forme di reddito diverso da quello da lavoro autonomo (per i quali, dunque, quest'ultimo si configura verosimilmente come un reddito secondario, ovvero i lavoratori dipendenti presso altre imprese e i soggetti con età anagrafica superiore a 70 anni, per i quali si presume l'esistenza di redditi da pensione). Queste imprese non sono sottoposte alla procedura di rivalutazione e sono dunque considerate come non trattabili.

Il Sottogruppo 1B comprende:

- le unità operanti in attività economiche che non richiedono competenze e formazione altamente specializzate, che non impiegano personale esterno, i cui titolari hanno età anagrafica tra 40 e 70 anni;
- le unità i cui titolari hanno età anagrafica tra 30 e 40 anni, indipendentemente dall'attività economica.

Il Sottogruppo 1C comprende le unità che potenzialmente hanno una maggiore capacità di produrre reddito.

Sono ritenute tali:

- le unità i cui titolari hanno età anagrafica tra 40 e 70 anni o operanti in attività economiche che richiedono competenze e formazione altamente specializzate (che impiegano o meno personale esterno non dipendente);
- le unità operanti in attività economiche che non richiedono competenze e formazione altamente specializzate, ma che impiegano personale esterno non dipendente.

La seconda categoria di imprese è rappresentata dalle Unità micro, che includono le imprese caratterizzate da un basso livello di organizzazione dell'attività produttiva, pur impiegando fattori di produzione diversi dal lavoro dell'imprenditore. In particolare, sono così considerate tutte le unità produttive che impiegano meno di 10 addetti nell'industria o meno di 6 addetti nei servizi (e che non sono incluse nelle Unità di dimensione minima).

Le Unità organizzate includono le piccole e medie imprese caratterizzate da un'organizzazione dei processi produttivi più articolata. Sono considerate tali le imprese con più di 10 addetti operanti nell'industria e le unità con più di 6 addetti operanti servizi (ma sempre con numero di addetti inferiore a 100).

Infine, le Unità appartenenti a gruppi di imprese domestici sono rappresentate dalle unità facenti parte di gruppi di imprese residenti sul territorio nazionale, con numero di addetti inferiore a 100, senza collegamenti proprietari di gruppo con imprese estere. Si includono quindi solo le imprese relative a gruppi per i quali è possibile ricostruire in maniera esaustiva il quadro contabile dell'esercizio finanziario utilizzando i dati del Frame.

L'individuazione e correzione della sotto-dichiarazione è effettuata con due diversi metodi per le unità di dimensione minima e per gli altri gruppi.

2.6.1.2 L'aggiustamento per la sotto-dichiarazione nelle Unità di dimensione minima

All'interno delle Unità di dimensione minima le imprese sotto-dichiaranti sono individuate sulla base del confronto tra reddito d'impresa e un reddito ombra, definito come la soglia di indifferenza sulla base della quale l'imprenditore decide se conviene o meno l'attività imprenditoriale o un'attività lavorativa da dipendente.

Si ipotizza che l'impresa sia detenuta da imprenditori che vi lavorano a tempo pieno e che operi in condizioni di concorrenza perfetta. La definizione del reddito ombra si basa su sull'insieme informativo contenuto nella base di dati Inps-Emens sulle retribuzioni per qualifica dei dipendenti.

Il confronto tra il reddito ombra e il reddito di impresa è effettuato all'interno di domini definiti sulla base di una stratificazione basata sugli alberi di regressione.

Gli alberi di classificazione e di regressione (CART, *Classification And Regression Trees*). I CART consentono di identificare il livello di stratificazione sulla base di criteri statistici di omogeneità all'interno del fenomeno studiato, e costituiscono uno strumento alternativo alla semplice combinazione deterministica delle modalità delle variabili. Essi sono costruiti con ripetute suddivisioni (*splits*) della popolazione in sottoinsiemi discendenti, caratterizzati dall'inclusione al loro interno di unità omogenee rispetto a una variabile obiettivo e quanto più possibile differenziati tra loro. Gli alberi di regressione hanno quale variabile dipendente (o variabile obiettivo) è il pro capite di costo del lavoro medio dei dipendenti *full time*, mentre le variabili esplicative sono l'attività economica (al livello di divisione Ateco), la regione (al livello di *Nuts2*), la classe di volume d'affari e la forma giuridica. In questo modo, la procedura CART consente di individuare dei nodi (strati), all'interno dei quali effettuare il calcolo del reddito-ombra.

Il trattamento è tuttavia differenziato per le due sotto-popolazioni (1B e 1C) sottoposte alla procedura di identificazione e correzione della sotto-dichiarazione in termini di determinazione di reddito ombra.

In particolare, per il Sottogruppo 1B viene usato quale reddito-ombra di riferimento, la media tra i pro capite di costo del lavoro per le qualifiche di impiegati/quadri e operai, con contratto *full time*, normalizzato per tenere conto del diverso numero di ore lavorate dall'indipendente rispetto al dipendente, attraverso un coefficiente per qualifica e ramo di attività economica, tratto dall'indagine sulle Forze di Lavoro, e modulato con un modello di tipo *Panel* sulla base di fattori di contesto economici.

Per il Sottogruppo 1C viene invece utilizzato quale reddito-ombra, il valore massimo tra i pro capite di costo del lavoro per le qualifiche di impiegati/quadri e operai, con contratto *full time*, normalizzato e modulato con un modello di tipo *Panel* come per il sottogruppo 1B.

In entrambi i casi al reddito-ombra scelto (media o valore massimo) viene applicato un coefficiente di modulazione che tiene conto dei fattori di contesto, in modo da correggere il comportamento anticiclico della correzione, determinato dalla diversa reattività del reddito imprenditoriale e del costo del lavoro rispetto all'andamento del ciclo economico.

La modulazione della soglia è un fattore di correzione applicato al reddito ombra che consente di aggiornarne il valore per tenere in considerazione l'andamento del ciclo economico (riducendone il valore in presenza di ciclo economico negativo e aumentandolo nel caso simmetrico).

La definizione del fattore di modulazione è ottenuto utilizzando un panel bilanciato "rolling" di 6 anni delle imprese che impiegano meno di tre e più di un addetto con valore aggiunto e costo del lavoro positivo.

Per la stima si utilizza uno stimatore *random effects* utilizzando il seguente modello per la j -esima impresa:

$$VA_{j,t} = TURN_{j,t} + IC_{j,t} + W_{j,t} + dHERF_{h,t} + dLAB_{h,t} + t * NUTS \quad [2.5]$$

Il valore aggiunto (VA_j) della j -esima impresa è ottenuto come funzione del fatturato ($TURN_j$), dei costi intermedi (IC_j) e del costo del lavoro (W_j) (dove tutte le variabili sono normalizzate per il numero di addetti), controllando per i seguenti fattori: indice di Herfindal ($dHERF_h$); dinamica settoriale dell'occupazione ($dLAB_h$) e interazione tra territorio (a livello *Nuts* 1) e tempo ($t * NUTS$). In particolare, i primi due controllano per i fattori specifici di settore, mentre il terzo cattura il ciclo economico. La stima consente di ottenere il seguente valore aggiunto per addetto per la j -esima impresa nel dominio h per l'anno t .

$$\widehat{VA}_{j,t} = \alpha_1 FATT_{j,t} + \alpha_2 CI_{j,t} + \alpha_3 W_{j,t} + \alpha_4 dHERF_{i,t} + \alpha_5 dOCC_{i,t} + \alpha_6 t * RIP \quad [2.6]$$

Utilizzando i parametri stimati è possibile derivare il valore aggiunto per addetto della j -esima impresa nel dominio h per l'anno t se il costo del lavoro medio per addetto fosse uguale al reddito ombra:

$$\widehat{VA}_{j,t} = \alpha_1 FATT_{j,t} + \alpha_2 CI_{j,t} + \alpha_3 W_i + \alpha_4 dHERF_{i,t} + \alpha_5 dOCC_{i,t} + \alpha_6 t * RIP \quad [2.7]$$

Sulla base dei risultati delle Equazioni [2.6] e [2.7], la correzione può essere ottenuta per la j -esima impresa nel dominio h per l'anno t come:

$$\gamma_{j,t} = \frac{\widehat{VA}_{j,t}}{VA_{j,t}} \quad [2.8]$$

Infine, il fattore di correzione per lo strato h ottenuto come media di quelli delle unità produttive all'interno del dominio.

In generale la rivalutazione, stimata come differenza tra reddito ombra di riferimento (opportunamente modulato) e reddito d'impresa, viene interamente traslata sul fatturato e il valore aggiunto è conseguentemente rivalutato in misura pari alla differenza tra le due grandezze.

Per una corretta definizione del reddito d'impresa, si utilizza l'utile o la perdita di esercizio (anche in virtù della scarsa rilevanza, per questo tipo di unità della gestione finanziaria). In particolare, all'interno del Frame-SBS, si utilizza la variabile che definisce l'utile lordo dell'imprenditore (in questo caso il reddito lordo delle società di persone e delle imprese individuali) al netto della sola IRAP (che è per sua natura al netto delle imposte sulla gestione dell'impresa e a lordo delle imposte sul reddito personale dell'imprenditore). L'IRES deve restare nel reddito dell'imprenditore in quanto essa viene poi portata a credito al momento del pagamento dell'imposta personale (IRPEF).

2.6.1.3 L'aggiustamento per la sotto-dichiarazione nelle altre unità produttive

La sotto-dichiarazione del valore aggiunto nelle imprese micro, nelle unità organizzate e nelle imprese facenti parte di gruppi domestici che rientrano nelle condizioni di trattabilità esplicitate nei paragrafi precedenti è misurata attraverso il metodo ROC-Is. Esso utilizza gli strumenti dell'analisi ROC (*Receiving Operating Characteristics*) per individuare le imprese sotto-dichiaranti e definire la relativa correzione, che corrisponde alla misura dell'ammontare del sommerso dovuto a sotto-dichiarazione¹⁰.

La procedura ROC-Is è un metodo indiretto di individuazione e correzione del valore aggiunto sotto-dichiarato dalle unità produttive. Il *framework* concettuale si basa sull'idea che la deliberata sotto-dichiarazione del risultato economico dell'attività d'impresa possa essere identificata analizzando l'incoerenza che essa genera sui dati strutturali ed economici delle imprese. In questo contesto, l'analisi ROC consente di determinare una soglia oltre la quale tale incoerenza può essere attribuita alla sotto-dichiarazione.

La procedura si compone di quattro passaggi (definizione della base dati, costruzione dell'indicatore composito, identificazione delle unità sotto-dichiaranti, misurazione della sotto-dichiarazione), che sono illustrate nei seguenti paragrafi.

2.6.1.4 Definizione della base dati

La possibilità di definire una procedura che misuri la sotto-dichiarazione a livello di singola attività produttiva implica la disponibilità di un'ampia base di dati sulle caratteristiche economiche e strutturali delle imprese. In questo contesto, il Frame-SBS, che fornisce questo tipo di informazione per l'intera popolazione delle unità produttive italiane (circa 4,3 milioni nel 2019), rappresenta la base di dati di partenza.

La procedura ROC-Is è applicata alle imprese che appartengono alle sotto-popolazioni delle imprese micro, delle unità organizzate e delle imprese facenti parte di gruppi domestici che rientrano nelle condizioni di trattabilità (poco meno di 2,6 milioni nel 2019).

¹⁰ Per ulteriori approfondimenti si veda Sallusti e Cavalli (2019). Per una trattazione più ampia dell'utilizzo dell'analisi ROC in economia si veda Sallusti (2021) e Costa, Sallusti, Vicarelli e Zurlo (2019, 2022a, 2022b).

Il comportamento economico delle imprese è descritto da un ampio insieme di indicatori di *performance* e di struttura desumibili dal Frame-SBS. In particolare, tali indicatori fanno riferimento a tre macro-aree del comportamento economico delle unità produttive:

- *Performance* e profittabilità: valore aggiunto per addetto; EBITDA per lavoratore indipendente; rapporto tra EBITDA-fatturato; rapporto tra profitti e fatturato; ROI; rapporto tra profitti e EBITDA.
- Struttura dei costi: rapporto tra costo del lavoro e costi totali; rapporto tra oneri diversi di gestione e costi totali; rapporto tra costi per beni e servizi e costi totali; rapporto tra costi di struttura e costi totali; rapporto tra costi per beni e servizi e rotazione delle scorte.
- Struttura occupazionale: incidenza dei lavoratori temporanei sul totale della forza lavoro; incidenza dei lavoratori atipici sulla forza lavoro; incidenza dei lavoratori indipendenti sulla forza lavoro.

Al fine di mantenere un certo grado di omogeneità delle imprese analizzate in termini di caratteristiche economiche e strutturali, la procedura ROC-I è applicata per strati di analisi identificati dal settore di attività economica, dalla classe dimensione e dalla ripartizione territoriale.

2.6.1.5 Definizione dell'indicatore composito

L'analisi ROC consente di definire il valore soglia lungo la distribuzione di un indicatore che permette di classificare le osservazioni rispetto a una data caratteristica binaria.

In particolare, all'interno della procedura ROC-I, la variabile binaria è rappresentata dal sospetto di sotto-dichiarazione, mentre un indicatore composito, che sintetizza le informazioni fornite dagli indicatori economici e di struttura definiti nel paragrafo precedente, è utilizzato come classificatore.

La variabile che rappresenta la *proxy* di sospetto è definita sulla base della comparazione, per ogni impresa i , tra l'indicatore di *performance*¹¹ e il suo valore medio calcolato all'interno del dato strato s . In questo modo, ogni impresa è classificata come "sospetta" (o meno) a seconda che la sua *performance* sia inferiore (superiore) della media di strato.

Successivamente, sempre all'interno dello strato di analisi, si stima un modello logistico avente come variabile dipendente la *proxy* di sospetto e come variabili indipendenti l'insieme degli indicatori economici e di struttura definiti sopra. I risultati del modello consentono di definire i cinque che forniscono la maggiore informazione statistica.

Infine, partendo da un'analisi fattoriale che include i cinque indicatori e che identifica tre fattori, si ottiene, per ogni impresa i nel dato strato, l'indicatore composito Z_i che ha la forma seguente:

$$Z_i = \sum_j \omega_j F_{i,j} \quad [2.9]$$

dove ω_j sono le quote di varianza spiegata dai tre fattori, e dove il j -esimo fattore è uguale a:

$$F_{i,j} = \sum_k \gamma_{k,j} \alpha_{i,k,j} \quad [2.10]$$

dove $\alpha_{i,k,j}$ è il k -esimo indicatore per l'impresa i nel j -esimo fattore, e $\gamma_{k,j}$ è il relativo *loading*.

11 Per le imprese micro, l'indicatore di *performance* è rappresentato dal margine operativo per lavoratore indipendente, mentre per le unità organizzate e per le imprese appartenenti a gruppi domestici, esso è rappresentato dal valore aggiunto per addetto.

2.6.1.6 Identificazione delle imprese sotto-dichiaranti

L'identificazione delle imprese sotto-dichiaranti è basata sull'analisi ROC. In particolare, partendo da un modello logistico, l'analisi ROC identifica un valore soglia lungo la distribuzione della variabile indipendente che consente di classificare le osservazioni rispetto a una variabile dipendente binaria, tenendo in considerazione il peso relativo delle possibili errate classificazioni.

Nel contesto della misurazione della sotto-dichiarazione, l'analisi ROC è usata per discriminare tra imprese sotto-dichiaranti e non sulla base della relazione tra l'indicatore composito che rappresenta il comportamento economico delle imprese e la *proxy* di sospetto. Rispetto a una classificazione delle imprese che consideri solo i risultati di un modello logistico, l'applicazione dell'analisi ROC ha due vantaggi: il primo è che essa consente una definizione statistica invece che soggettiva della soglia che classifica le osservazioni¹²; il secondo è l'implicita correzione che l'analisi ROC genera sulla capacità informativa della variabile dipendente (la *proxy* di sospetto).

La procedura di identificazione si compone di tre passaggi.

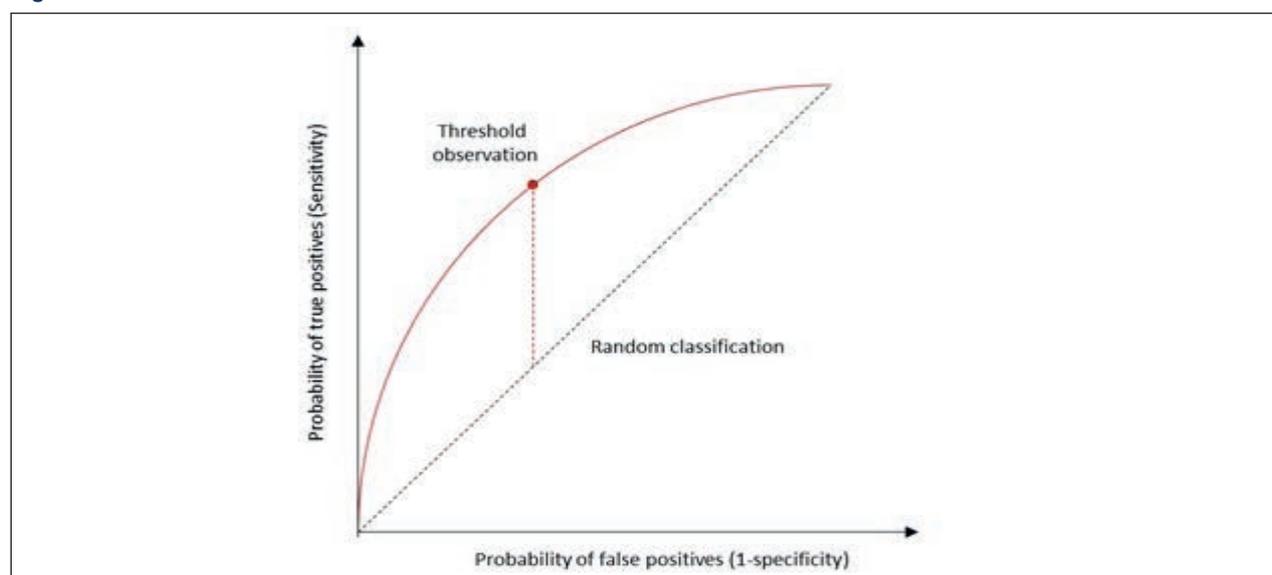
Nel primo viene stimato il seguente modello logistico:

$$Prob(proxy = 1) = \Lambda(\beta Z_i) \quad [2.11]$$

dove Λ è la distribuzione cumulative della funzione logistica, β è il parametro stimato e Z_i è l'indicatore composito ottenuto dall'Equazione [2.9].

La curva ROC in Figura 2.5 indica la posizione di ogni osservazione nello spazio della sensitività e dell'inverso della specificità che rappresentano, rispettivamente, la probabilità di individuare veri positivi e falsi positivi a partire dai risultati del dato modello logistico. Inoltre, l'area sotto la curva ROC (AUC, l'area grigia in Figura 2.5) misura la capacità del classificatore di discriminare le osservazioni rispetto a una selezione di tipo *random* (rappresentata dalla linea a 45°).

Figura 2.5 La curva ROC



Fonte: Costa, Sallusti, Vicarelli e Zurlo (2019)

¹² Il modello logistico fornisce per ogni osservazione una probabilità di appartenere a uno dei due gruppi definiti dalla variabile dipendente binaria. In questo contesto, la classificazione delle osservazioni dipenderebbe dalla soglia in termini di probabilità che il ricercatore definirebbe. L'analisi ROC fornisce invece un metodo per definire statisticamente la soglia, ovvero basandosi su una procedura di ottimizzazione che tiene conto del differente peso assegnato agli errori di classificazione.

Una volta ottenuta la curva ROC dalla stima del modello logistico, il valore soglia è identificato dalla seguente condizione:

$$\widehat{Cut} = h * Sensitivity - (1 - h) * (1 - Specificity) \quad [2.12]$$

dove h e $(1 - h)$ rappresentano i pesi relativi assegnati agli elementi che identificano il *trade-off* nella classificazione. In particolare, per $h = 0,50$ si ottiene un'identificazione "neutrale" (il cosiddetto indice di Youden), che assegna pari peso agli errori di classificazione. Se h fosse fissato a un valore maggiore di 0,5, trovare veri positivi sarebbe considerato più rilevante rispetto a incorrere in falsi negativi. Se al contrario h fosse fissato a un valore minore di 0,5, evitare i falsi positivi sarebbe considerato più importante di individuare veri negativi.

Dato il valore di h , l'Equazione [2.12] consente di identificare l'osservazione soglia (e il valore dell'indicatore in corrispondenza di essa) lungo la curva ROC.

Una volta individuato il valore soglia \bar{Z} all'interno di ogni dominio di analisi, le imprese vengono classificate come sotto-dichiaranti o non comparando il livello del loro indicatore composito con la soglia. In particolare, sono classificate come sotto-dichiaranti tutte le imprese per cui $Z_i < \bar{Z}$.

2.6.1.7 Correzione della sotto-dichiarazione

L'aggiustamento del valore aggiunto connesso alla sotto-dichiarazione è ottenuto sfruttando le informazioni fornite dalla fase di identificazione. In particolare, per ogni unità classificata come sotto-dichiarante, la misura del sommerso è determinata incrementando il valore dell'indicatore composito (agendo, *ceteris paribus*, sull'indicatore che rappresenta il valore per addetto) fino a ottenere il valore soglia definito dall'analisi ROC. In questo modo, ogni impresa considerata sotto-dichiarante avrà un valore dell'indicatore corretto coerente con quanto necessario per non essere classificata sotto-dichiarante.

Per ogni impresa sotto-dichiarante in ciascuno strato, per cui:

$$\sum_j \omega_j F_{i,j} < \bar{Z} \quad [2.13]$$

L'aggiustamento è ottenuto attraverso la seguente condizione:

$$\tilde{\alpha}_{h,i} : \sum_j \omega_j F_{i,j} = \bar{Z} \quad [2.14]$$

Seguendo l'Equazione [2.14], dunque, l'indicatore composito è incrementato aumentando il valore aggiunto per addetto ($\tilde{\alpha}_{h,i}$) come definito dalla seguente equazione:

$$\tilde{\alpha}_{h,i} = \frac{\bar{Z} - \sum_j \omega_j \gamma_{j,-h} \alpha_{-h,i}}{\sum_j \omega_j \gamma_{j,h}} \quad [2.15]$$

dove, per il dato strato, $\tilde{\alpha}_{h,i}$ è il valore corretto del valore aggiunto per addetto per l' i -esima imprese sotto-dichiarante, \bar{Z} è il valore soglia, ω_j sono i pesi usati per aggregare i fattori e ottenere l'indicatore composito, $\gamma_{j,n}$ sono i *loading* che rappresentano il peso di ogni indicatore α_k nella definizione del j -esimo fattore (il pedice h rappresenta il valore aggiunto per addetto mentre i pedici $-h$ rappresentano gli altri indicatori).

Infine, il livello dell'aggiustamento y_i può essere ottenuto, per ogni unità sotto-dichiarante nel dato strato come:

$$y_i = (\tilde{\alpha}_{h,i} - \alpha_{h,i}) * N_i \quad [2.16]$$

dove $\tilde{\alpha}_{h,i}$ è il valore aggiunto per addetto corretto, $\alpha_{h,i}$ è il valore aggiunto per addetto dichiarato ed N_i è il numero di addetti dell'impresa.

Tenendo in considerazione l'Equazione [2.15], il valore dell'aggiustamento (che rappresenta la misura della sotto-dichiarazione) è influenzato da tre elementi: il valore di \bar{Z} , che rappresenta le condizioni contestuali all'interno del dato strato; il peso dell'effetto degli indicatori diversi dal valore aggiunto per addetto (α_{-h}) nel definire il valore dell'indicatore composito (la seconda componente del numeratore); il peso dell'effetto del valore aggiunto per addetto (α_h) nel determinare il valore dell'indicatore composito (denominatore).

L'ammontare dell'aggiustamento sarà dunque direttamente connesso alla distanza tra il valore dell'indicatore composito della singola impresa rispetto alla soglia, che indica la misura in cui l'unità produttiva è anomala rispetto al resto dello strato. Questa relazione diretta è modulata dagli effetti dei singoli indicatori sul valore del composito. Infatti, maggiore è la sensibilità di Z_i rispetto al valore aggiunto per addetto, minore sarà la correzione necessaria per ottenere il raggiungimento della soglia. Simmetricamente, minore è la sensibilità dell'indicatore composito Z_i rispetto agli altri indicatori, maggiore sarà la correzione del valore aggiunto per addetto che consente, a parità di altre condizioni, di ottenere il valore soglia.

2.6.2 Il valore aggiunto generato da lavoro irregolare

La procedura di misurazione della componente del sommerso economico riferibile all'impiego di lavoro irregolare si basa su due fasi distinte:

- la stima dell'*input* di lavoro irregolare, in termini di occupati, posizioni lavorative, unità di lavoro equivalenti a tempo pieno e ore effettivamente lavorate;
- la stima del contributo in termini di valore aggiunto generato da ciascuna posizione lavorativa irregolare (dipendente o indipendente).

Differentemente da quanto accade per la componente di sotto-dichiarazione del sommerso economico, le informazioni disponibili non consentono di definire i profili d'impresa che utilizzano il lavoro irregolare e la caratterizzazione degli *input* effettivamente impiegati nel processo produttivo. L'analisi è dunque effettuata per dominio (definito per attività economica e classe dimensionale) e, di conseguenza, i risultati non sono dunque riconducibili all'attività della singola unità.

2.6.2.1 La stima dell'*input* di lavoro non regolare

Ai fini della misura del lavoro come fattore di produzione, il sistema europeo dei conti raccomanda di stimare in modo esaustivo le unità di lavoro, ovvero il numero di posizioni lavorative equivalenti a tempo pieno, considerando le posizioni lavorative sia regolari sia non regolari, dove queste ultime rappresentano prestazioni lavorative che non rispettano la normativa in materia fiscale e/o contributiva.

L'accresciuta disponibilità di fonti amministrative consente di misurare il fenomeno attraverso una metodologia basata sull'uso integrato di dati individuali da rilevazioni statistiche e amministrative. Tale integrazione consente di classificare come non regolari tutte le posizioni lavorative per le quali non è rilevata alcun tipo di copertura contributiva e/o fiscale, a eccezione di specifici casi di assenza di obbligo di iscrizione negli archivi.

Il set informativo che genera le stime sull'*input* di lavoro è costituito da due basi dati:

- La prima, che consente di stimare le posizioni lavorative regolari, è di natura censuaria e riguarda i datori di lavoro. Essa è alimentata prevalentemente da archivi amministrativi e rilevazioni ed è disponibile annualmente.
- La seconda, che copre sia la componente regolare sia quella non regolare dell'*input* di lavoro, proviene dall'integrazione di diverse fonti. In questo contesto, la parte più rilevante è costituita dall'indagine sulle Forze di Lavoro integrata con archivi amministrativi (anche detta FL-Admin), che combina informazioni dettagliate sulla condizione occupazionale e sulle caratteristiche dell'occupazione di ciascun intervistato dall'indagine, con le informazioni relative allo stesso individuo contenute nelle fonti amministrative (versamenti contributivi e attività lavorativa svolta), se presenti.

L'analisi di coerenza delle informazioni così integrate consente di misurare e correggere statisticamente la sovracopertura che caratterizza gli archivi amministrativi ed eventuali fenomeni di sotto-copertura dell'indagine Forze di Lavoro.

Le posizioni lavorative stimate con FL-Admin sono quindi la risultante dell'integrazione di quelle rilevate dall'indagine e dalle fonti amministrative e sono classificate come regolari o non regolari a seconda che sia o meno presente, per ciascuna di esse, un segnale di copertura amministrativa valido.

Al fine di giungere a una copertura esaustiva, alle posizioni non regolari stimate a partire dalla base dati FL-Admin sono aggiunte le posizioni relative ai non residenti che effettuano prestazioni lavorative sul territorio nazionale, per i quali si dispone di fonti informative differenti a seconda che si tratti di persone con titolo a soggiornare o meno. Inoltre, per i settori del trasporto su strada di merci e passeggeri, alberghi e pubblici esercizi e dei servizi domestici si procede a una ulteriore integrazione delle posizioni di lavoro utilizzando fonti informative indirette e metodi di stima elaborati *ad hoc*. Infine, la componente di lavoro non regolare viene integrata con una stima delle posizioni lavorative che svolgono attività illegali.

A partire dalla stima complessiva delle posizioni lavorative regolari e non regolari ottenute è possibile misurare il complesso delle ore lavorate, ottenendo il monte ore come prodotto tra le posizioni lavorative e i pro capite orari calcolati all'interno di domini per attività economica, classe dimensionale, forma giuridica e tipologia di occupazione (regolare e non regolare). Le unità di lavoro sono infine ottenute dividendo il monte ore lavorate per l'orario medio degli occupati a tempo pieno, in coerenza con quanto previsto dal SEC2010.

2.6.2.2 La stima del valore aggiunto generato dall'utilizzo di lavoro irregolare

Una volta individuato l'ammontare di ore non regolari impiegate nel processo produttivo, è necessario misurare il valore aggiunto che esse generano.

I metodi di stima della sotto-dichiarazione presentati sopra (che misurano il valore aggiunto sommerso considerando la struttura dichiarata dei fattori produttivi, escludendo dunque l'eventuale ricorso a lavoro irregolare) consentono di ottenere una misura del valore aggiunto derivante dal lavoro non regolare senza che vi sia sovrapposizione. Le due componenti sono dunque additive al fine della determinazione del valore complessivo del sommerso economico.

Il valore aggiunto generato da lavoro irregolare si forma quale aggregazione di due componenti:

- il valore aggiunto prodotto dai lavoratori indipendenti irregolari, pari alla loro produttività;
- il valore aggiunto prodotto dai lavoratori dipendenti irregolari, che si può a propria volta scomporre nella remunerazione loro corrisposta e il *mark up* che gli imprenditori trattengono nel proprio margine di gestione, uguale al differenziale tra la produttività del lavoro e il salario pagato.

Ai fini della stima di entrambe le componenti, il *dataset* di riferimento è la versione del Frame-SBS che include la correzione per la sotto-dichiarazione e le informazioni economiche e di struttura dichiarate dalle

imprese. Le unità tenute in considerazione sono quelle con meno di 20 addetti (limite al di sopra del quale si assume che non vi sia ricorso a lavoro irregolare).

La componente relativa al valore aggiunto generato dai lavoratori indipendenti irregolari, viene stimata applicando, alle unità di lavoro equivalenti (ULA) irregolari il pro capite di margine lordo di gestione (che corrisponde al valore aggiunto in assenza di costo del lavoro) desumibile dalle informazioni contenute nella base di dati.

In altri termini, all'interno dei domini s identificati dall'attività economica (al livello di 4 digit Ateco) e classe dimensionale (1-5 addetto, 6-9 10-19 addetti), il risultato lordo di gestione (eventualmente corretto per la sotto-dichiarazione) per indipendente desumibile dai dati Frame-SBS è applicato alle ULA indipendenti irregolari identificate secondo la procedura illustrata sopra:

$$y_{s,2} = \frac{RLG_s}{I_s} * UI_s \quad [2.16]$$

dove $y_{s,2}$ è il valore aggiunto riferibile all'utilizzo di lavoratori indipendenti irregolari all'interno del dominio s , UI_s sono le ULA indipendenti irregolari, e $\frac{RLG_s}{I_s}$ è il risultato lordo di gestione pro capite.

La componente riferibile all'impiego di lavoro non regolare dipendente è, come accennato, stimata distinguendo la componente dovuta alla remunerazione corrisposta ai lavoratori dipendenti irregolari e quella relativa al *mark up* tra la loro produttività e il salario pagato.

La misura della remunerazione dell'*input* di lavoro dipendente irregolare deriva da una procedura di valutazione basata sull'integrazione, a livello individuale, delle informazioni provenienti dall'indagine sulle Forze di Lavoro (per la parte relativa ai redditi da lavoro) e da fonte amministrativa, con una metodologia coerente con la costruzione della base dati FI-Admin.

L'integrazione delle due fonti informative consente di tenere in considerazione l'esistenza di un possibile differenziale, a parità di attività economica e classe dimensionale, tra la retribuzione dei lavoratori dipendenti irregolari e quella dei dipendenti regolari. In particolare, le retribuzioni corrisposte ai dipendenti irregolari sono determinate sulla base dell'indagine Forze di Lavoro che, rispetto ad altre basi di dati come Eu-Silc, più adatte alla definizione dei redditi, presenta il vantaggio di una maggiore tempestività e di una più ampia numerosità campionaria (che consente un maggiore grado di dettaglio della stima), garantendo al contempo la coerenza con le stime dell'*input* di lavoro¹³.

L'analisi del differenziale tra retribuzione regolari e irregolari sulla base integrata consente di determinare un fattore di correzione che tiene in considerazione il rapporto relativo tra retribuzione di lavoratori regolari e quella dei lavoratori irregolari che, applicato al salario orario medio delle posizioni regolari (a parità di attività economica e classe dimensionale), permette di ottenere una stima del salario orario medio delle posizioni irregolari e quindi, attraverso il numero di ore lavorate da tale tipologia, il monte retributivo dei lavoratori irregolari.

Il valore aggiunto dei lavoratori dipendenti irregolari, ovvero il loro contributo all'attività produttiva, oltre che dalla remunerazione che percepiscono, è costituito anche dalla quota di *mark up* rappresentato dal differenziale tra la produttività del lavoro e il salario corrisposto.

13 D'altro canto, le analisi condotte sull'indagine Eu-Silc integrata con gli archivi amministrativi hanno mostrato per i lavoratori regolari valori di retribuzione coerenti con le fonti amministrative, ma diversi da quelli rilevati per i dipendenti irregolari, con differenziali retributivi tra dipendenti regolari e non regolari molto simili a quelli poi riscontrati sui dati dell'indagine Forze di Lavoro.

In particolare, all'interno di ogni dominio s , esso è definito come:

$$MK_s = (VA_s/N_s)/(CL_s/D_s) - 1 \quad [2.17]$$

dove il numeratore rappresenta la produttività del lavoro espressa come rapporto tra il valore aggiunto (eventualmente corretto per la sotto-dichiarazione) e gli addetti (da fonte Frame-SBS) e il denominatore rappresenta il costo del lavoro per dipendente (sempre fonte Frame-SBS).

La componente di valore aggiunto sommerso dovuto all'impiego di lavoro dipendente non regolare è dunque dato dalla somma delle remunerazioni e del *mark up*:

$$y_{s,3} = (1 + MK_s) * W_s \quad [2.18]$$

dove W_s è l'ammontare delle retribuzione corrisposte ai dipendenti irregolari.

2.7 La stima della frode Iva con flusso monetario

I metodi di misurazione illustrati nel Paragrafo 2.6 consentono di stimare il valore aggiunto connesso alla sotto-dichiarazione (sovra-dichiarazione) dei ricavi (dei costi) e generato attraverso l'utilizzo di lavoro irregolare. Quest'ultima componente è a propria volta costituita dal contributo in termini di valore aggiunto dei lavoratori indipendenti (rappresentato dalla loro remunerazione) e di quelli dipendenti (rappresentato dalla loro remunerazione e dal *mark up* che entra invece nel reddito degli imprenditori). Come visto, inoltre, la base imponibile sommersa a seguito di sotto-dichiarazione è stimata a livello d'impresa mentre il valore aggiunto generato attraverso l'utilizzo di lavoro irregolare è misurato all'interno di domini per attività economica e classe dimensionale.

Nel 2019, il totale della base imponibile sommersa considerata è pari a 149,2 miliardi di euro, di cui 80,3 miliardi riferibili alla sotto-dichiarazione e 68,9 miliardi relativi al valore aggiunto generato da lavoro irregolare (36,5 miliardi per la componente dei dipendenti e 32,4 miliardi per quella degli indipendenti).

L'ammontare complessivo di valore aggiunto non osservato riconducibile alle due modalità costituisce la base imponibile a partire dalla quale la procedura in due fasi che si illustra in questo paragrafo consente di misurare la frode Iva. In particolare, la prima fase consente di definire la distribuzione della frode Iva a seconda che essa si generi a seguito di transazioni di tipo *business-to-consumers* (B2C) o *business-to-business* (B2B), mentre la seconda, permette di ricavarne la distribuzione nei termini delle tipologie con flusso monetario e senza flusso monetario.

La definizione della distribuzione della frode Iva sulla base della tipologia di transazione da cui si origina la base imponibile poggia sull'assunzione che il peso relativo delle transazioni B2C e B2B regolarmente dichiarate sia analogo per ogni impresa rispetto a quello implicito nelle relazioni commerciali sommerse. In questo modo, a partire dai micro-dati contenuti nella base informativa delle dichiarazioni Iva delle imprese italiane fornito dall'Agenzia delle Entrate (quadro VT), per ogni unità produttiva inclusa nel Registro delle imprese attive (ASIA) con meno di 100 addetti, viene determinato il peso relativo delle transazioni *business-to-business* (B2B) e *business-to-consumers* (B2C), applicando poi tali quote all'ammontare di valore aggiunto sotto-dichiarato (stimato per impresa i) e quello derivante dall'utilizzo di lavoro irregolare (stimato all'interno di domini s):

$$y_{B2B,i,1} = \mu_{B2B,i} * y_{i,1} \quad [2.19a]$$

$$y_{B2C,i,1} = \mu_{B2C,i} * y_{i,1} \quad [2.19b]$$

$$y_{B2B,s,2} = \mu_{B2B,s} * y_{s,2} \quad [2.19c]$$

$$y_{B2C,s,2} = \mu_{B2C,s} * y_{s,2} \quad [2.19d]$$

$$y_{B2B,s,3} = \mu_{B2B,s} * y_{s,3} \quad [2.19e]$$

$$y_{B2C,s,3} = \mu_{B2C,s} * y_{s,3} \quad [2.19f]$$

dove $y_{i,1}$ rappresenta la sotto-dichiarazione dell'impresa i , $y_{s,2}$ il valore aggiunto generato dai lavoratori indipendenti irregolare all'interno del dominio s , $y_{s,3}$ quello connesso all'utilizzo di lavoratori dipendenti irregolari nello stesso dominio), e μ_{B2B} e μ_{B2C} sono le quote di valore aggiunto dichiarato per le differenti tipologie di operazione (per impresa e dominio).

Successivamente, per ogni unità produttiva i (e dentro i domini s), si ottiene l'aliquota Iva implicita per ogni tipo di transazione utilizzando i dati relativi all'imposta dichiarata rispetto all'imponibile regolare:

$$\rho_{B2B,i} = T_{B2B,i}/Y_{B2B,i} \quad [2.20a]$$

$$\rho_{B2C,i} = T_{B2C,i}/Y_{B2C,i} \quad [2.20b]$$

$$\rho_{B2B,s} = T_{B2B,s}/Y_{B2B,s} \quad [2.20c]$$

$$\rho_{B2C,s} = T_{B2C,s}/Y_{B2C,s} \quad [2.20d]$$

dove T_{B2B} e T_{B2C} rappresentano l'imposta dichiarata (dall'impresa i o all'interno del dominio s) per la relativa tipologia di rapporto commerciale, e Y_{B2B} e Y_{B2C} sono gli ammontari di valore aggiunto regolare per modalità transattiva (dall'impresa i o all'interno del dominio s).

Il valore dell'imposta frodata è determinata, sia per le transazioni B2B sia per quelle B2C, moltiplicando le diverse componenti della base imponibile sommersa ottenute dalle Equazioni [2.19] per le aliquote implicite definite nelle Equazioni [2.20]:

$$t_{B2B,i,1} = \rho_{B2B,i} * y_{B2B,i,1} \quad [2.21a]$$

$$t_{B2C,i,1} = \rho_{B2C,i} * y_{B2C,i,1} \quad [2.21b]$$

$$t_{B2B,s,2} = \rho_{B2B,s} * y_{B2B,s,2} \quad [2.21c]$$

$$t_{B2C,s,2} = \rho_{B2C,s} * y_{B2C,s,2} \quad [2.21d]$$

$$t_{B2B,s,3} = \rho_{B2B,s} * y_{B2B,s,3} \quad [2.21e]$$

$$t_{B2C,s,3} = \rho_{B2C,s} * y_{B2C,s,3} \quad [2.21f]$$

Sempre con riferimento al 2019, l'Iva frodata a seguito di transazioni B2B (ottenuta per aggregazione delle diverse componenti del sommerso) è pari a 17,1 miliardi di euro (8,2 miliardi riferibili alla componente di sotto-dichiarazione e 8,9 miliardi relativi all'utilizzo di lavoro irregolare). A propria volta, l'Iva frodata connessa a rapporti commerciali di tipo B2C ammonta a 7,9 miliardi di euro (6,1 miliardi dovuti a sotto-dichiarazione e 1,8 miliardi generati da lavoro irregolare).

Al fine di ottenere la distinzione tra frode Iva con flusso monetario e frode Iva senza flusso monetario, la seconda della fase si articola a partire dall'assunzione che la prima tipologia di frode tenda a riscontrarsi con

maggior probabilità nelle transazioni di tipo *business-to-consumers* (B2C), mentre la seconda si mostra al contrario più plausibile nelle transazioni di tipo *business-to-business* (B2B), dove le parti hanno maggiori possibilità e incentivi ad accordarsi per evitare il flusso d'imposta.

Tuttavia, tale assunzione è rilassata per tenere in considerazione due eventualità. E' infatti possibile che una frode Iva con flusso monetario si verifichi nelle transazioni di tipo B2B¹⁴, così come è altrettanto credibile che possa verificarsi una frode senza flusso monetario anche nel caso di transazioni di tipo B2C¹⁵. Il primo caso è trattato considerando l'incidenza settoriale del *mismatch* tra fatture in entrata e in uscita desumibile dalle informazioni contenute nella base di dati della fatturazione elettronica. Il secondo caso è invece affrontato identificando specifici mercati (settori) nei quali consumatori e imprese possono avere modo e incentivo di mettere in pratica una frode senza flusso d'imposta.

Ciò implica che, a partire dalle stime delle varie t_{B2B} e t_{B2C} ottenute nelle Equazioni [2.21], occorre definire dei fattori di correzione che consentano di considerare le eccezioni rispetto all'assunzione di base. In questo contesto, non avendo informazioni di tipo micro-economico rispetto ai casi specifici in cui essa non sarebbe rispettata, gli aggiustamenti sono effettuati a livello di settore economico.

In particolare, il primo caso (transazioni B2B che generano frode Iva con flusso monetario) è trattato correggendo le t_{B2B} considerando, per ogni settore s , la quota di transazioni che sono sospette di generare un flusso di valore dall'acquirente al venditore/prestatore senza che quest'ultimo dichiari la transazione:

$$\bar{t}_{B2B,s,1} = \rho_{B2B,s} * \gamma_{B2B,s,1} * \tau_{B2B,s} \quad [2.22a]$$

$$\bar{t}_{B2B,s,2} = \rho_{B2B,s} * \gamma_{B2B,s,2} * \tau_{B2B,s} \quad [2.22b]$$

$$\bar{t}_{B2B,s,3} = \rho_{B2B,s} * \gamma_{B2B,s,3} * \tau_{B2B,s} \quad [2.22c]$$

dove $\tau_{B2B,s}$ misura l'incidenza del *mismatch* nella corrispondenza tra fatture in entrata e in uscita nel settore s così come desumibile dai dati di fatturazione elettronica. In particolare, questa correzione, che rappresenta la componente di frode con flusso monetario riconducibile a transazioni B2B vale poco meno di 420 milioni di euro (219 milioni per la sotto-dichiarazione e 197 milioni per il lavoro irregolare).

Il secondo caso (transazioni B2C che generano frode Iva senza flusso monetario) è trattato ipotizzando che per alcuni settori sussistano particolari condizioni di mercato che generano nell'acquirente l'incentivo a non chiedere la dichiarazione della transazione in ragione di una riduzione della cifra versata al venditore/prestatore (ad esempio, nel settore delle costruzioni e dei servizi sanitari e professionali). In questo caso la correzione è effettuata assegnando il valore alternativamente uguale a 1 o a 0 a un fattore di correzione ($\tau_{B2C,s}$) per ogni settore s :

$$\bar{t}_{B2C,s,1} = \rho_{B2C,s} * \gamma_{B2C,s,1} * \tau_{B2C,s} \quad [2.23a]$$

$$\bar{t}_{B2C,s,2} = \rho_{B2C,s} * \gamma_{B2C,s,1} * \tau_{B2C,s} \quad [2.23b]$$

$$\bar{t}_{B2C,s,3} = \rho_{B2C,s} * \gamma_{B2C,s,1} * \tau_{B2C,s} \quad [2.23c]$$

14 Si assuma che l'impresa acquisti prodotti dall'impresa B. La transazione è opportunamente fatturata da entrambe le unità produttive, ma solo l'impresa A (l'acquirente) la registra effettivamente. In questo caso, l'impresa A paga l'intero ammontare (inclusa l'Iva) all'impresa B, mentre quest'ultima, non registrando la transazione, la trattiene nei propri ricavi.

15 Si assuma che il Signor Bianchi si rechi dal Dr. Neri per una visita medica. Il prezzo della visita è 100 euro Iva esclusa. In questo caso il Signor Bianchi ha due possibilità, chiedere la fattura e pagare il prezzo della visita più la relativa imposta, oppure pagare il prezzo Iva esclusa e risparmiare l'imposta. Se sceglie la seconda opzione, la transazione sommersa, pur rientrando nel novero delle operazioni B2C, non implica il flusso d'imposta e non entra nel reddito del Dr. Neri.

In particolare, queste correzioni, che considerano la tipologia di frode senza flusso monetario nei rapporti commerciali B2C valgono complessivamente 2,4 miliardi (1,5 miliardi di euro per la componente di sotto-dichiarazione e 0,9 miliardi per quella legata all'utilizzo di lavoro irregolare).

Infine, le Equazioni [2.22] e [2.23] sono usate per definire l'ammontare di frode Iva con flusso monetario e senza flusso monetario correggendo i risultati ottenibili per aggregazione delle Equazioni [2.24]:

$$t_{Y,1} = \sum_s (\sum_i t_{B2B,i,1}) - \bar{t}_{B2B,s,1} + \bar{t}_{B2C,s,1} \quad [2.24a]$$

$$t_{X,1} = \sum_s (\sum_i t_{B2C,i,1}) - \bar{t}_{B2C,s,1} + \bar{t}_{B2B,s,1} \quad [2.24b]$$

$$t_{Y,2} = \sum_s t_{B2B,s,2} - \bar{t}_{B2B,s,2} + \bar{t}_{B2C,s,2} \quad [2.24c]$$

$$t_{X,2} = \sum_s t_{B2B,s,2} - \bar{t}_{B2C,s,2} + \bar{t}_{B2B,s,2} \quad [2.24d]$$

$$t_{Y,3} = \sum_s t_{B2B,s,3} - \bar{t}_{B2B,s,3} + \bar{t}_{B2C,s,3} \quad [2.24e]$$

$$t_{X,3} = \sum_s t_{B2B,s,3} - \bar{t}_{B2C,s,3} + \bar{t}_{B2B,s,3} \quad [2.24f]$$

dove $t_{Y,1}$ è il valore finale della frode Iva senza flusso monetario e $t_{X,1}$ è l'ammontare della frode Iva con flusso monetario riconducibili alla sotto-dichiarazione del valore aggiunto.

In questo modo, la stima finale delle due tipologie di frode Iva è ottenuta come segue:

$$t_Y = t_{Y,1} + t_{Y,2} + t_{Y,3} \quad [2.25a]$$

$$t_X = t_{X,1} + t_{X,2} + t_{X,3} \quad [2.25b]$$

In particolare, con riferimento al 2019, il totale della frode Iva con flusso monetario è pari a circa 5,9 miliardi di euro, mentre la frode Iva senza flusso monetario ammonta a 19,1 miliardi di euro.

2.8 Il trattamento dell'Iva nel sistema dei Conti Nazionali

La stima della frode Iva con flusso monetario illustrata nel Paragrafo 2.7 rientra nel più ampio contesto del trattamento dell'imposta all'interno dei Conti Nazionali. Sia l'Iva regolare sia quella frodata con flusso monetario sono infatti, seppure con modalità differenti, parte integrante delle tavole *Supply and Use* (SUT).

Questo paragrafo presenta separatamente queste modalità. In particolare, nella prima parte ci si concentra sul ruolo e le modalità di stima della matrice dell'Iva gravante regolare, mentre nella seconda sul ruolo e le modalità di stima della matrice dell'Iva frodata con flusso monetario.

2.8.1 Ruolo e stima della matrice dell'Iva gravante regolare nel sistema dei Conti Nazionali

Lo schema SUT costituisce uno strumento fondamentale nell'analisi e nella definizione dei flussi di contabilità nazionale, costituendo il quadro contabile che contribuisce a garantire la coerenza tra le stime del Pil derivate dai diversi approcci (spesa e produzione). In particolare il sistema SUT è costituito da un insieme di matrici per prodotto (262 item) e branca di attività economica (98 settori) che mostrano come la produzione interna e le importazioni di beni e servizi siano utilizzate dai diversi operatori per consumi intermedi e usi finali.

Nello specifico le SUT sono infatti costituite da:

- La tavola *Supply*, che presenta le risorse di beni e servizi per prodotto e per branca produttrice e distingue tra produzione interna e importazioni.
- La tavola *Use*, che mostra gli impieghi dei beni e servizi ripartiti per prodotto e per tipo di impiego, ovvero:
 - consumi intermedi per branca di attività economica;
 - spesa per consumi finali di famiglie, amministrazioni pubbliche e istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie;
 - investimenti lordi;
 - esportazioni.

Nella tavola delle risorse, i flussi di beni e servizi sono valutati ai prezzi base, nella tavola degli impieghi sono, invece, valutati ai prezzi di acquisto. Il passaggio dalla valutazione ai prezzi base a quella ai prezzi di acquisto (e vice versa) delle diverse tavole consente di ottenere una metrica coerente nella misurazione dell'offerta e della domanda e, conseguentemente, di verificare la consistenza delle stime, ovvero l'uguaglianza tra risorse e impieghi a livello di prodotto.

Il passaggio tra le diverse definizioni di prezzo è possibile attraverso le cosiddette "matrici di valutazione", che rappresentano componenti del prezzo d'acquisto che non sono incluse nel valore "di fabbrica" dei beni e servizi (ovvero i prezzi base). In sintesi, per passare da una valutazione ai prezzi base a una ai prezzi di acquisto occorre:

- ridistribuire i margini commerciali e di trasporto;
- aggiungere le imposte al netto dei contributi sui prodotti;
- aggiungere l'Iva gravante regolare (ovvero, l'imposta generata dalle transazioni regolari al netto della quota detraibile).

L'Iva gravante regolare è dunque fondamentale nel garantire la messa in coerenza del sistema dei conti nazionali ed è rappresentata da una matrice che viene inclusa nel sistema SUT, attraverso una tavola avente la stessa forma della *Use*¹⁶.

In linea generale, la matrice dell'Iva gravante regolare è il risultato del prodotto tra la base imponibile (produzione regolare dell'economia), adeguatamente allocata tra i diversi impieghi (consumi finali, intermedi, investimenti) e le aliquote dell'Iva gravante (ossia aliquote rettificata con i coefficienti di indetraibilità allo scopo di ottenere la quota non detraibile di ogni aliquota fiscale).

Il suo calcolo è dunque ottenuto in due fasi:

- stima e allocazione della base imponibile per tipologia di utilizzo;
- definizione delle aliquote dell'Iva gravante.

La base imponibile alla base della costruzione della matrice dell'Iva gravante regolare è costituita dall'insieme delle risorse (regolari) valutate ai prezzi d'acquisto al netto dell'imposta.

¹⁶ La tavola degli impieghi (USE) fornisce un quadro dettagliato della destinazione delle risorse, sia di produzione interna sia di importazione. Essa è costruita a prezzi di acquisto. La tavola è costituita da un quadro intermedio e un quadro finale e consente di analizzare gli impieghi intermedi di ciascuna branca di attività economica e gli impieghi finali per destinazione.

Nel dettaglio:

- produzione delle imprese *market* e produzione *non market* delle ISP e delle Amministrazioni pubbliche disaggregate per prodotto;
- importazioni per prodotto (valutate ai prezzi CIF, *Cost Insurance and Freight*)¹⁷;
- imposte e contributi sui prodotti;
- margini di commercio e di trasporto per prodotto.

Ai fini della stima della matrice dell'Iva gravante regolare, la base imponibile così ottenuta deve essere allocata per tipologia di utilizzo e, dunque, deve essere rappresentata all'interno di una matrice degli impieghi per prodotto e tipo d'impiego (intermedio e finale) ai prezzi d'acquisto (al netto dell'Iva).

L'allocazione della base imponibile regolare tra le diverse destinazioni economiche (consumi intermedi, consumi finali e investimenti fissi lordi) viene effettuata tramite il metodo della disponibilità, che consiste nel calcolare, per ogni prodotto, il valore dei beni disponibili per i consumi intermedi, i consumi finali (famiglie e Amministrazioni Pubbliche), e per gli investimenti fissi lordi attraverso determinate quote di utilizzo del prodotto stabilite in base alla sua composizione merceologica¹⁸.

Una volta ottenuta la corretta allocazione della base imponibile per prodotto e tipologia di utilizzo, la seconda fase della procedura consiste nella determinazione di una matrice, avente la stessa forma, che contiene per ogni cella le aliquote rilevanti per il calcolo dell'imposta gravante.

In questo contesto, come già accennato, le aliquote devono tenere conto anche della quota di detraibilità (indetraibilità), che in generale sono differenziate su entrambe le dimensioni (prodotto e tipologia di utilizzo/operatore).

Secondo gli standard internazionali di *Accounting*, infatti, l'Iva gravante su ciascun prodotto distribuito sul mercato è data dalla differenza tra l'imposta fatturata dal produttore nel contesto della vendita e la quota di essa che l'acquirente può detrarre. In linea generale, salvo alcuni casi (ad esempio, quando il compratore svolge operazioni esenti o acquista determinati beni e servizi che rientrano in una apposita lista) nelle transazioni B2B la detraibilità è completa. Nelle operazioni B2C, al contrario, sono pochi i casi in cui il consumatore finale può portare in detrazione l'imposta.

Di conseguenza, l'Iva gravante su un determinato prodotto dipende dalla proporzione con cui esso è destinato, da una parte, a consumi finali o ad altre operazioni che non consentono di detrarre l'IVA sugli acquisti e, dall'altra, a consumi intermedi o investimenti, dove la quota di detraibilità è più ampia trattandosi generalmente transazioni B2B.

La stima della matrice delle aliquote dell'Iva gravante è effettuata a un livello di dettaglio molto fine (5-digit Ateco 2007, successivamente aggregati a 98 branche di attività economica) ed è basata sull'analisi ed elaborazione dei micro-dati delle dichiarazioni fiscali.

Più in particolare la procedura di definizione delle aliquote dell'Iva gravante si compone di due fasi: individuazione, per ciascuno dei 262 prodotti considerati nello schema SUT, delle aliquote fiscali vigenti; stima, per ciascuna delle 98 branche di attività economica considerate nello schema SUT, delle quote di indetraibilità.

Per quanto concerne l'individuazione delle aliquote fiscali vigenti per ciascuno dei 262 prodotti della USE, le aliquote sono assegnate a ciascun prodotto partendo dalla lista dei prodotti a 6 cifre della Classificazione

17 Le importazioni CIF, sono assimilate alla valutazione ai prezzi base.

18 Il calcolo viene effettuato a livello delle 6 cifre della classificazione CPA 2008. I prodotti interessati sono circa 1650, poiché sono stati presi in considerazione solo quelli che comprendono beni originati dall'agricoltura e dalla trasformazione industriale.

CPA (circa 3000 nella CPA 2008) e procedendo per aggregazioni successive, tenendo conto di eventuali specificità in termini di indetraibilità (indetraibilità pro rata per attività esenti, indetraibilità per destinazione, indetraibilità oggettiva).

La definizione delle quote di indetraibilità per settore di attività economica avviene partendo dalla base di dati micro delle dichiarazioni fiscali, all'interno della quale è possibile rintracciare, per ciascuna impresa, informazioni sulle caratteristiche, ai fini dell'assolvimento dell'imposta, delle transazioni in entrata e in uscita. In questa fase si tiene anche conto del ruolo e della rilevanza degli acquisti di *input* intermedi che non possono essere messi in detrazione e di eventuali aliquote agevolate.

Tenuto conto dei casi specifici, dunque, dalle dichiarazioni Iva è possibile determinare, per ciascun operatore (e per successive aggregazioni per ciascun settore), la quota di Iva che rimane gravante (ovvero la differenza tra l'imposta assolta e quella ammessa in detrazione).

La matrice dell'Iva gravante regolare è dunque definita dal prodotto tra la matrice dell'imponibile e quella delle aliquote. Tuttavia, il valore dell'Iva complessiva così generato non tiene in considerazione i rimborsi, le compensazioni o eventuali slittamenti, nonché l'Iva generata da flussi economici per diversi motivi non evidenziati nei conti nazionali¹⁹.

Per tale ragione la matrice ottenuta viene riproporzionata al totale del gettito dell'Iva introitata che, come si è visto in precedenza (di veda il Capitolo 1, Paragrafo 1.1.4), è calcolata in base alle definizioni di Iva di competenza economica, secondo regole e principi del Sistema Europeo dei Conti (ESA 2010) e nel Manuale sul disavanzo e sul debito (MGDD).

2.8.2 Ruolo e definizione della matrice dell'Iva frodata con flusso monetario

La procedura di stima della frode Iva con flusso monetario presentata nel Paragrafo 2.7 consente di misurare l'imposta frodata per settore di attività economica (98 branche). Tuttavia, al fine di includere l'ammontare della frode nel sistema dei conti nazionali occorre rappresentarlo all'interno di uno schema matriciale da includere nelle SUT.

Nel caso dell'Iva frodata con flusso monetario, l'ammontare della frode viene per definizione incluso nel valore aggiunto dei produttori del bene o servizio la cui transazione di vendita è stata nascosta al fisco. Tale scelta riflette le caratteristiche dell'operazione, finalizzata a produrre un extra profitto al venditore, senza che l'acquirente possa portare l'imposta in detrazione. Più in particolare, questo tipo di allocazione concettuale risponde anche alle esigenze di esaustività delle stime del Pil e del reddito nazionale.

Nello specifico, l'allocazione per prodotto dell'ammontare di Iva frodata con flusso monetario viene effettuata tenendo conto della struttura dell'imponibile sommerso a 4 digit Ateco, che consente una traslazione completa per prodotto al livello di 4 digit CPA. Da tale livello di dettaglio, per successive aggregazioni, si ottiene l'allocazione per 98 branche di attività economica e 262 prodotti, che è la struttura con cui la matrice dell'Iva frodata con flusso monetario entra nel sistema SUT. In particolare, essa viene sommata alla matrice di produzioni in modo da ottenere, dati i costi intermedi, una maggiorazione del valore aggiunto del sistema uguale all'importo frodato.

¹⁹ Un esempio è l'imposta pagata sulle compravendite di immobili esistenti.

CAPITOLO 3

LE FRODI DA *MISSING TRADER*: FENOMENOLOGIA, PROFILI E MISURE¹

In questo capitolo si approfondisce il fenomeno legato alle frodi da *missing trader*. Esse traggono origine da comportamenti fraudolenti di soggetti che operano nel mercato comune europeo, da cui anche il nome di frodi intra-comunitarie. L'importanza del fenomeno, oltre che alla crescente rilevanza economica e al relativo danno al Bilancio dello Stato, è legata anche alla sua natura multilaterale che, per definizione, coinvolge più Stati membri dell'Unione Europea.

Questo aspetto, oltre che complicarne di molto il monitoraggio e il contrasto (come si vedrà), si riflette anche nella necessità di analizzare e misurare il fenomeno con un occhio alla comparabilità e affidabilità delle stime dei conti nazionali degli Stati membri, elemento importante per la definizione delle politiche e della tassazione comunitarie.

Il capitolo si articola in quattro sezioni. Nella prima si fornisce una panoramica delle definizioni dei soggetti frodati e dei meccanismi di frode, sia da un punto di vista concettuale, sia fornendo esempi pratici derivanti dall'esperienza di contrasto condotta dall'Agenzia delle Entrate.

Nella seconda sezione, si tenta invece di delineare un profilo dei frodati, evidenziandone caratteristiche e strategie.

La terza sezione è dedicata a mostrare la rilevanza del contrasto e della misurazione del fenomeno, anche in una prospettiva europea, sia per quanto concerne il monitoraggio e l'analisi, sia per quanto riguarda la comparabilità e l'affidabilità dei dati di Contabilità Nazionale.

Nella quarta sezione sono presentati due metodi di misurazione della rilevanza economica delle frodi da *missing trader* sviluppati, nell'ambito dei rispettivi ruoli e finalità, dall'Agenzia delle Entrate e dall'Istat.

¹ Questo capitolo è stato curato da Stefania Mondin (Agenzia delle Entrate) e Carla Sciuolo (Istat). Hanno collaborato alla stesura del contributo per l'Agenzia delle Entrate: Roberto Foschi, Paolo Mazza, Alessandra Marcelletti; per l'Istat: Alessandra Agostinelli, Francesca Di Palma, Rosalba Filippello, Emanuele Pallotti e Federico Sallusti.

3.1 Definizione e pratiche delle frodi Iva intra-comunitarie

In questa sezione² si intende presentare i principali schemi di frode Iva intra-comunitaria, che si attuano attraverso l'utilizzo del *missing trader*³, e descrivere i ruoli delle diverse figure coinvolte. In particolare, nella prima parte si descrivono i caratteri generali che contraddistinguono i meccanismi frodati e i soggetti coinvolti, mentre nella seconda si propone un quadro descrittivo dei diversi schemi.

3.1.1 Le frodi da *missing trader* e i soggetti coinvolti

Come visto nel Capitolo 1, il meccanismo di tassazione previsto per le transazioni intracomunitarie offre ai truffatori l'opportunità di sottrarre denaro alle casse dello Stato.

La normativa per le operazioni intracomunitarie, introdotta in Italia dal DL 331/93⁴, stabilisce che, in caso di scambi tra Stati membri dell'Unione Europea, non si applichi l'Iva sulle cessioni a partite Iva registrate in un altro paese. L'imposta infatti è dovuta da colui che acquista nello stato di destinazione del bene, che potrà contemporaneamente portarla in detrazione nei modi e nei limiti previsti dalla citata normativa. In questo contesto, infatti, si applica il cosiddetto meccanismo dell'inversione contabile o *reverse charge*⁵. La non imponibilità delle cessioni intracomunitarie, con la conseguente assenza di Iva addebitata dal cedente al cessionario a titolo di rivalsa, determina una vulnerabilità del sistema fiscale ai comportamenti fraudolenti, concretizzabile attraverso il salto d'imposta realizzato dal soggetto *missing trader*.

Le frodi da *missing trader*, o MTIC (*Missing trader Intra-Community fraud*) nell'acronimo in lingua inglese, sono una tipologia specifica di frodi Iva caratterizzate dalla sottrazione da parte dell'acquirente intracomunitario (il *missing trader*) dell'imposta dovuta, generata da successive cessioni sul territorio nazionale. Nell'ambito di operazioni commerciali, infatti, l'applicazione del meccanismo del *reverse charge* comporta che l'acquirente intra-comunitario non debba versare l'Iva al cedente estero e divenga debitore dell'imposta addebitata ai cessionari negli scambi interni. Per determinare il salto di imposta è sufficiente che tale acquirente comunitario, appositamente costituito, una volta incassata l'Iva dal cessionario non effettui il relativo versamento all'amministrazione fiscale e scompaia.

Il carattere transfrontaliero delle frodi e la difficoltà di perimetrazione del fenomeno rispetto al più ampio contesto dei meccanismi di evasione dell'Iva rendono complessa l'identificazione di un unico schema che pos-

2 Questa sezione è basata sul Paragrafo 2.3.1 del documento della Commissione Europea "The concept of tax gaps, Report III: MTIC Fraud Gap estimation methodologies".

3 Per la definizione di *missing trader*, vedi oltre in questo stesso capitolo.

4 Il D.L. n. 331 del 30/8/93, approvato dalla Legge n. 427/1993, ha recepito in Italia le direttive comunitarie che hanno dettato le regole fondamentali ai fini della armonizzazione Iva in ambito comunitario.

5 Il *reverse charge* (c.d. "inversione contabile") è un particolare metodo di applicazione dell'Iva che consente di effettuare l'inversione contabile della suddetta imposta direttamente sul destinatario della cessione del bene o della prestazione di servizio, anziché sul cedente o prestatore. Solitamente, in una transazione tra due soggetti passivi ai fini Iva il fornitore applica l'aliquota all'imponibile in fattura addebitando l'imposta al cliente e successivamente contribuendo la somma allo Stato. In deroga a questa modalità ordinaria di riscossione dell'Iva, che prevede il versamento dell'imposta da parte del cedente/prestatore e l'addebito al cessionario/committente a titolo di rivalsa, con il meccanismo di *reverse charge* è il cessionario/committente a divenire debitore dell'imposta. Questi dovrà integrare la fattura emessa dal cedente indicandovi l'aliquota appropriata e l'imposta risultante; il documento dovrà poi essere registrato sia nel registro delle vendite sia in quello degli acquisti in modo da neutralizzare l'effetto dell'imposta.

sa sintetizzare il fenomeno delle frodi da *missing trader*. Gli schemi risultano infatti caratterizzati da differenti assetti strategici e comportamentali e dalla presenza di diverse tipologie di soggetti, ognuno dei quali con un proprio ruolo all'interno del dato meccanismo fraudolento. Le principali tipologie dei soggetti coinvolti sono di seguito descritte:

- Il *missing trader* è una società (anche fittizia) impiegata per effettuare un acquisto intracomunitario, al fine di innescare una catena di guadagni fraudolenti dall'Iva addebitata su successive transazioni. Il *missing trader*, sfruttando il meccanismo del salto di imposta, acquista dall'estero e rivende sul mercato nazionale all'*utilizzatore* della frode e, nel momento in cui si forma il debito Iva, il soggetto sparisce non pagandolo all'erario.
- La *buffer company* è un'entità che agisce come un normale commerciante, acquistando beni e/o servizi sul mercato nazionale. Viene impiegata nella catena della frode dopo il *missing trader* per mascherare la catena fraudolenta e rendere le indagini più difficili.
- Il *broker* o *utilizzatore* è l'anello finale dello schema fraudolento ed è situato nello stesso Stato membro del *missing trader*. Acquista beni dal *missing trader* o dalla *buffer company*; questi beni possono essere destinati o al mercato finale, usualmente nazionale, o a innescare un nuovo circuito fraudolento, sostanzialmente verso un altro Stato membro. Nel caso in cui effettui una fornitura intracomunitaria, chiederà il rimborso dell'Iva pagata sui suoi acquisti.
- La *conduit company*, residente in uno Stato membro diverso da quello del *missing trader* e del *broker*, è un operatore che, relazionandosi in vendita e in acquisto con questi due soggetti, partecipa a un'operazione che è connessa con l'evasione fraudolenta dell'Iva.

3.1.2 I principali schemi di frode

Il ruolo e le caratteristiche delle figure-base individuate nel paragrafo precedente vengono adattate alla specifica tipologia di frode, assumendo di volta in volta tratti peculiari. In questo paragrafo sono descritti i principali schemi attraverso i quali le frodi vengono messe in atto, analizzando caso per caso i meccanismi in opera.

3.1.2.1 La frode di acquisizione

La frode di acquisizione⁶, nella sua versione più semplice, è operata da tre soggetti in due Stati membri:

- un fornitore (società A) nel MS1, la *conduit company*;
- un acquirente (società B) nel MS2, il *missing trader*;
- un utilizzatore C nel MS2, il *broker*.

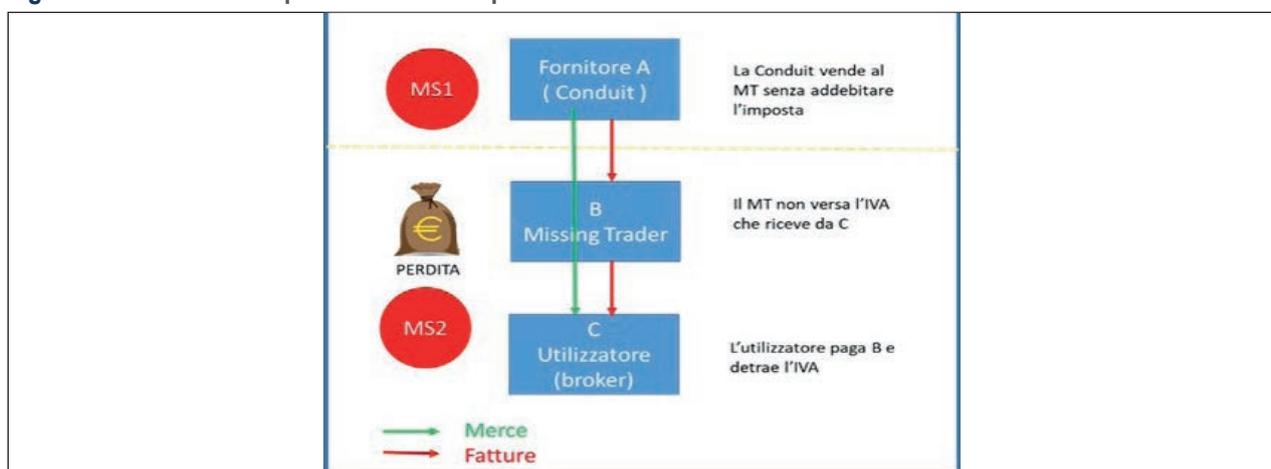
La Società A operante nel MS1 vende dei beni alla società B nel MS2 e fattura la cessione intracomunitaria, senza applicazione di Iva. La società B nel MS2 realizza l'acquisto intracomunitario da sottoporre a Iva mediante applicazione del meccanismo del *reverse charge* e, a sua volta, rivende la stessa merce al soggetto residente C. Il soggetto B deve versare l'Iva all'erario e il soggetto C può portare in detrazione lo stesso ammontare. Lo schema di frode si realizza attraverso il salto d'imposta, ossia mediante l'omesso versamento da parte del soggetto B, che scompare senza pagare l'imposta dovuta, che è invece portata in detrazione da C. La società B è il *missing trader*. La perdita di Iva ha luogo nel MS2, dove i beni sono venduti dal *missing trader*

6 Questo schema fraudolento può anche essere denominato carosello aperto.

sul mercato nazionale a C, di solito a un prezzo inferiore a quello di mercato, generando vantaggi commerciali rispetto a commercianti non coinvolti in circuiti fraudolenti. Infatti, il soggetto B (il *missing trader*), non versando l'Iva all'erario, dispone di margini di profitto illeciti che gli consentono di effettuare le cessioni verso i suoi acquirenti a prezzi di vendita vantaggiosi. In questi casi, la merce transita effettivamente e direttamente tra A e C e il soggetto B è rintracciabile formalmente dai documenti contabili. Questa filiera può diventare anche molto complessa, quando la catena si allunga frapponendo tra il *missing trader* e l'acquirente finale una o più *buffer company*.

Il meccanismo di frode è rappresentato schematicamente nella Figura 3.1, mentre nella Tavola 3.1 vengono confrontate, dal punto di vista numerico, due transazioni commerciali con cessione finale sottocosto (con aliquota Iva supposta al 20%) in assenza e in presenza di frode: nel caso di un operatore onesto il sottocosto implicherebbe una perdita netta, mentre nel caso del *missing trader* si realizzerebbe un margine positivo.

Figura 3.1 Frode d'acquisto o carosello aperto



Fonte: Elaborazione degli autori

Tavola 3.1 Frode d'acquisto

	Cessione intracomunitaria della società A		Acquisto intracomunitario della società B		Vendita domestica della società B		Profitto della società B
	Prezzo netto di fattura	Iva	Prezzo netto di fattura	Iva (reverse charge)	Prezzo netto di fattura	Iva	
Situazione legale (a)	100	0	100	20	95	19	-5
Situazione fraudolenta (b)	100	0	100	20	95	19	14

Fonte: Elaborazione degli autori

a) i.e. 95 (prezzo di vendita) meno 100 (prezzo di acquisto).

b) i.e. 19 (Iva non versata da B e detratta dal cessionario) meno 5 (perdita sul prezzo di acquisto).

3.1.2.2 La frode carosello

La frode carosello è una variazione della frode di acquisizione che si delinea quando i beni non sono ceduti al consumatore finale nello Stato membro di destinazione, ma vengono rispediti al fornitore originario nello Stato membro di partenza. Lo schema si ripete più e più volte, configurando appunto un carosello.

In questo caso, si ha che la società A (*conduit company*) nel MS1 vende beni alla società B (*missing trader*) nel MS2. L'acquisto avviene senza pagamento dell'Iva. Il *missing trader* addebita e riceve l'Iva sulle vendite dalla società C (*broker*).

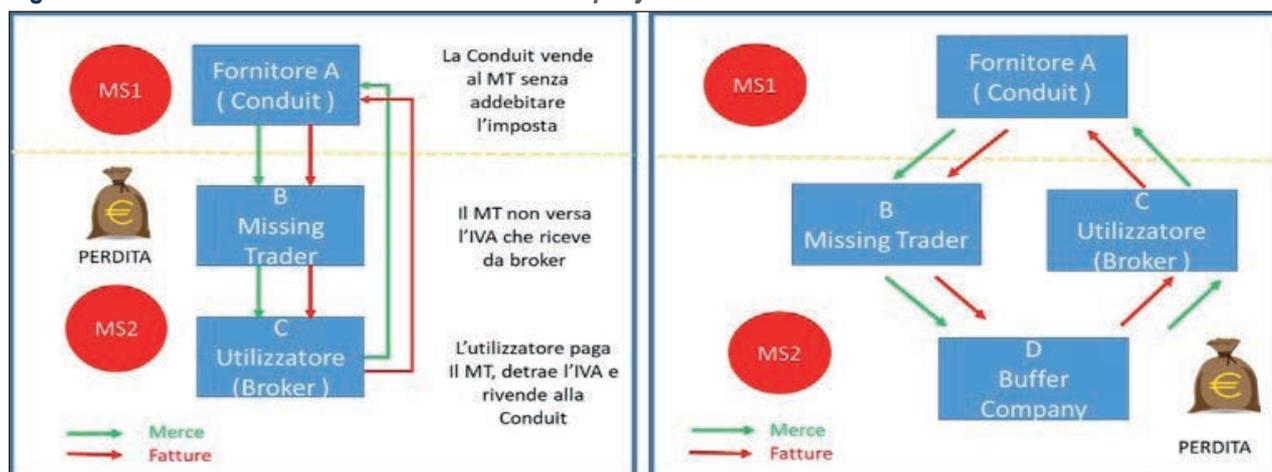
Il *missing trader* scompare senza aver rimesso l'iva riscossa alle autorità fiscali. Successivamente, la società *broker* rivende la merce alla *conduit company*⁷.

La cessione intra-comunitaria è esente da Iva. C può detrarre l'iva addebitata dalla società B dall'eventuale imposta a debito, utilizzarla in compensazione o richiederne il rimborso all'autorità fiscale. Quando la *broker company* (C) effettua la cessione all'impresa *conduit* (A), la catena commerciale è chiusa e può eventualmente ripartire (si veda la Figura 3.2).

In tale tipologia di schema, originariamente il trasferimento di beni sul territorio nazionale era in genere solo simulato, ossia l'intera operazione risultava caratterizzata dall'oggettiva inesistenza della merce oggetto di transazione, così come simulate risultavano le relative transazioni finanziarie, eseguite solo per avvalorare la correttezza dell'operazione. In un'evoluzione più moderna di questa tipologia di frode, osservata dagli organi di controllo, l'"oggettiva inesistenza" si articola in realtà in un passaggio effettivo di merce, spesso la stessa, che entra ed esce dal Paese senza mai essere effettivamente immessa sul mercato nazionale. A fronte di molti passaggi cartolari nazionali, questa merce resta in deposito presso società logistiche compiacenti, da dove esce solo quando il *broker* attiva la cessione intra-comunitaria⁸. Tale schema è tipicamente utilizzato da soggetti fisiologicamente a debito d'Iva che, in tal modo, da una parte detraggono indebitamente l'iva non versata dal *missing trader* e dall'altra effettuano cessioni senza applicazione dell'imposta: il credito che ne scaturisce abbatte il debito Iva che altrimenti la società maturerebbe e può anzi generare un credito d'imposta, da utilizzare in compensazione per il pagamento di altre imposte e contributi o da chiedere a rimborso. Anche in questo schema, tra A e C può essere interposta una *buffer company* per aumentare la complessità dello schema (si veda la Figura 3.2):

In questo caso la società B addebita e riceve l'iva sulle vendite alla società D (cosiddetta società *buffer*). La società B scompare senza aver dichiarato e rimesso l'iva addebitata alle autorità fiscali. Successivamente, la società *buffer* (D) vende la merce alla società *broker* (società C) addebitando l'iva e rimettendo il saldo tra Iva a monte e a valle all'amministrazione fiscale. Successivamente, la società C rivende la merce alla società A come descritto nella Figura 3.2. Anche in questo caso, la perdita Iva si concretizza nello Stato membro del *missing trader*.

Figura 3.2 Frode carosello con e senza *buffer company*



Fonte: Elaborazione degli autori

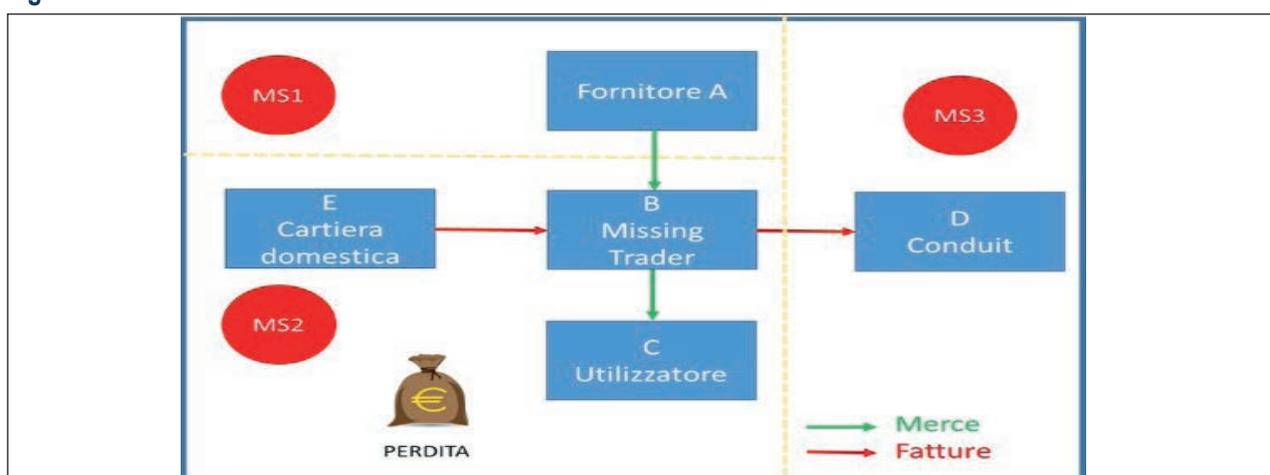
7 Nell'ipotesi di scuola più semplice, con il coinvolgimento di pochi basilari soggetti. Nella realizzazione concreta che la frode oggi assume si assiste al possibile coinvolgimento di più società *conduit company*, anche in diversi Stati membri, diversi *missing trader* che si sostituiscono a vicenda nel tempo e più *broker*.

8 Ai fini della comprensione del presente atto, quindi, quando si parla di "oggettiva inesistenza" delle operazioni si intende riferirsi a entrambe queste modalità realizzative.

3.1.2.3 Cross-invoicer

Lo schema del *cross-invoicer* è un'altra forma di frode da *missing trader*. In questo caso il *missing trader* non appare immediatamente debitore di Iva verso l'erario, ma utilizza una fattura fittizia, da un falso fornitore, con Iva detraibile esposta, al fine di ridurre o annullare i pagamenti Iva all'autorità fiscale. La fornitura interna è tipicamente una fattura fittizia e la consegna è fatta da una società falsa. Per pareggiare acquisti e vendite viene anche effettuata una contemporanea cessione fittizia verso l'estero, quindi senza Iva. La frode *cross-invoicer*, grazie alla realizzazione combinata dello schema di frode di acquisizione e frode carosello, consente di mascherare le caratteristiche tipiche del *missing trader* (omissione di dichiarazioni e di versamenti) rendendone più complessa l'intercettazione.

Figura 3.3 *Cross-invoicer*



Fonte: Elaborazione degli autori

Tale schema si compone di due parti: la prima, analoga allo schema di frode di acquisizione (carosello aperto), si realizza con un effettivo trasferimento di merce in cui il *missing trader* acquista in esenzione d'imposta dal soggetto non residente A per 100 e rivende la stessa merce al soggetto residente C per 95 (Iva a debito = 19); la seconda, rappresentata invece da operazioni oggettivamente inesistenti tipiche dello schema carosello, con cui il *missing trader* finge di acquistare beni da E per 95 (Iva a credito 19) e finge di rivenderli in esenzione d'imposta al soggetto non residente D a 100. In questo contesto, E si configura come una cartiera domestica, ovvero un soggetto avente le stesse caratteristiche strutturali di un *missing trader*, seppure non direttamente coinvolto nelle operazioni intra-comunitarie. All'interno di questo schema, il *missing trader* può anche adempiere alla presentazione della dichiarazione Iva, dalla quale, tuttavia, non scaturirà alcun debito d'imposta, poiché il debito maturato con la reale cessione nazionale viene compensato con il credito dell'acquisto nazionale simulato (vedi Figura 3.3).

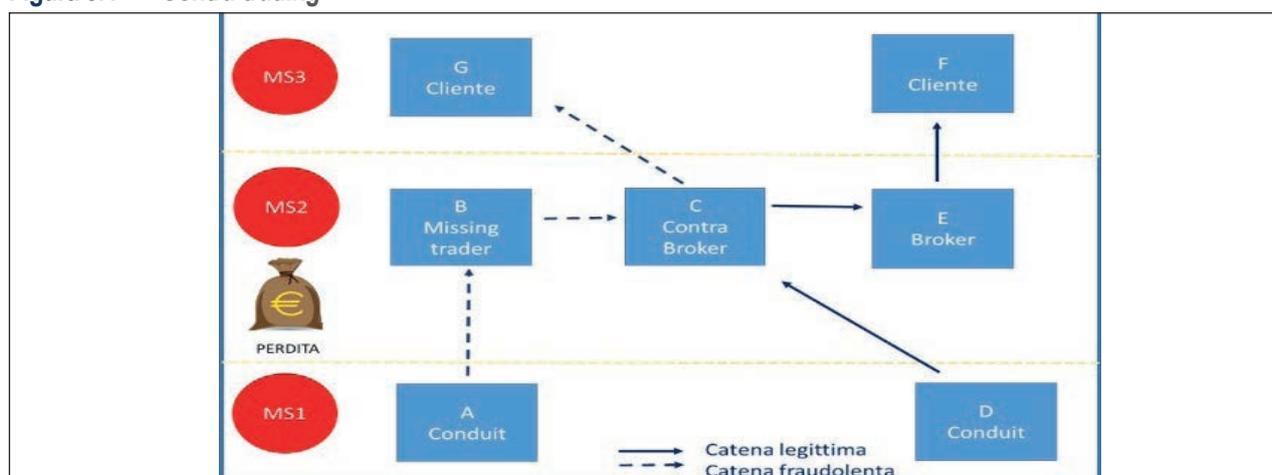
Tale schema si compone di due parti: la prima, analoga allo schema di frode di acquisizione (carosello aperto), si realizza con un effettivo trasferimento di merce in cui il *missing trader* acquista in esenzione d'imposta dal soggetto non residente A per 100 e rivende la stessa merce al soggetto residente C per 95 (Iva a debito = 19); la seconda, rappresentata invece da operazioni oggettivamente inesistenti tipiche dello schema carosello, con cui il *missing trader* finge di acquistare beni da E per 95 (Iva a credito 19) e finge di rivenderli in esenzione d'imposta al soggetto non residente D a 100. In questo contesto, E si configura come una cartiera

domestica, ovvero un soggetto avente le stesse caratteristiche strutturali di un *missing trader*, seppure non direttamente coinvolto nelle operazioni intra-comunitarie. All'interno di questo schema, il *missing trader* può anche adempiere alla presentazione della dichiarazione Iva, dalla quale, tuttavia, non scaturirà alcun debito d'imposta, poiché il debito maturato con la reale cessione nazionale viene compensato con il credito dell'acquisto nazionale simulato (vedi Figura 3.3).

3.1.2.4 *Contra-trading*

Il *contra-trading* è uno schema complesso in cui vengono introdotte varie catene di transazioni per rendere la frode Iva difficile da scoprire per l'autorità fiscale. Lo schema è illustrato nella Figura 3.4.

Figura 3.4 *Contra-trading*



Fonte: Elaborazione degli autori

La chiave di volta dello schema di frode è la società C, il *contra-broker* nel MS2. Questa società fa due acquisti:

- un acquisto interno dal MT (società B), che a sua volta aveva acquistato merci dalla società A nello Stato membro 1 senza pagare l'Iva = acquisto relativo alla catena fraudolenta;
- un acquisto intracomunitario dall'impresa D nello MS1 = acquisto legittimo.

Successivamente, il *contra-broker* nel MS2 esegue due cessioni:

- una cessione intra-comunitaria, legata alla catena fraudolenta, alla società G nel MS3;
- una cessione interna - non direttamente collegata alla catena fraudolenta - alla società E, che a sua volta effettua una cessione intra-comunitaria alla società F nel MS3.

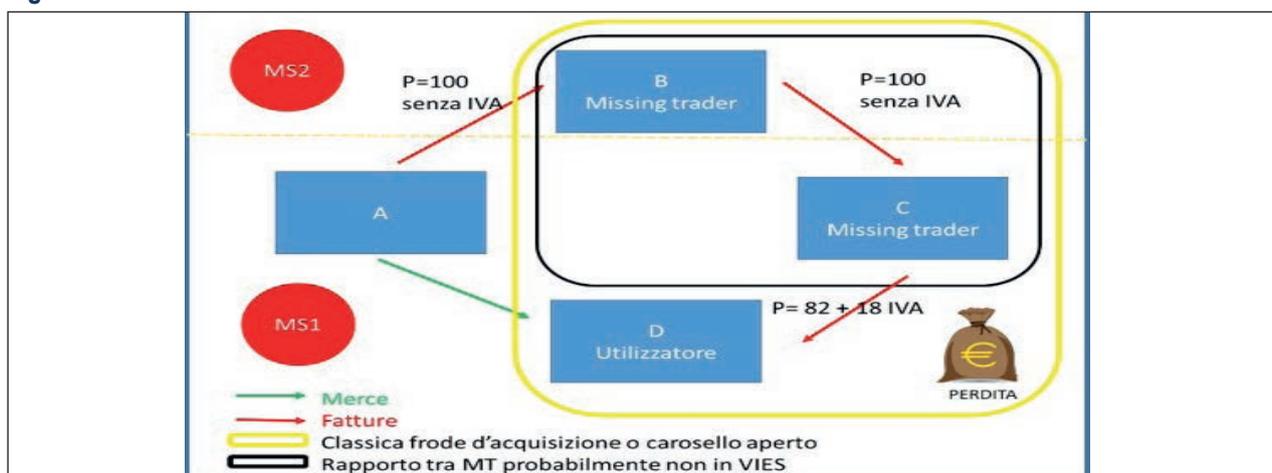
Il *missing trader* nel MS2 scompare senza pagare l'Iva sui beni venduti. Il *contra-broker* C o il *broker* E rilevano in contabilità un credito Iva. Contemporaneamente, il MS2 subisce perdite Iva dovute sia all'Iva non pagata dal *missing trader*, sia ai rimborsi Iva diretti (della società C) e/o indiretti (della società E) legati al circuito fraudolento.

3.1.2.5 Esterovestizione delle frodi

Per estendere e complicare il meccanismo fraudolento, si supponga che la società A nel MS1 invii la merce direttamente alla società D, utilizzatore, sempre localizzato nel MS1, avviando invece in cartaceo un flusso, più ampio, di fatturazioni simulate che coinvolga ulteriori due società *missing trader*.

In tal senso A dichiara di effettuare una cessione intra-comunitaria nei confronti di un *missing trader* B residente nel MS2, che a sua volta compie una cessione intra-comunitaria nei confronti di C, un *missing trader* nel MS1, che effettua la cessione nazionale al reale cliente D. Oltre i benefici tipici della frode carosello, questo schema presenta il vantaggio per A di riuscire a vendere i beni a un prezzo più alto di quello che D è disposto a pagare. La ricostruzione dell'operazione intercorsa tra B e C, inoltre, può essere particolarmente complessa da intercettare da parte delle autorità competenti, data la scarsa propensione delle società *missing trader* alla corretta iscrizione e comunicazione delle informazioni alla banca dati VIES. Tale meccanismo, noto come "esterovestizione delle frodi", è rappresentato nella Figura 3.5.

Figura 3.5 Esterovestizione



Fonte: Elaborazione degli autori

3.1.2.6 Frode Iva triangolare

Nelle transazioni triangolari, rappresentate in Figura 3.6, la merce viene consegnata direttamente dal fornitore al cliente finale, mentre il flusso di fatture è relativo a due consegne.

Le merci sono vendute dalla società A nel MS1 alla società *buffer* B nel MS2, che vende poi le merci al *missing trader* C nel MS3. In questi casi, le merci sono trasportate direttamente dalla società A alla società C, che a sua volta le cederà all'utilizzatore finale. Anche se ci sono due consegne rilevanti ai fini Iva tra le società della catena triangolare, c'è solo un trasporto fisico delle merci. La frode avviene abusando del regime Iva sugli acquisti intra-comunitari da parte di un *missing trader*.

Figura 3.6 Frode triangolare



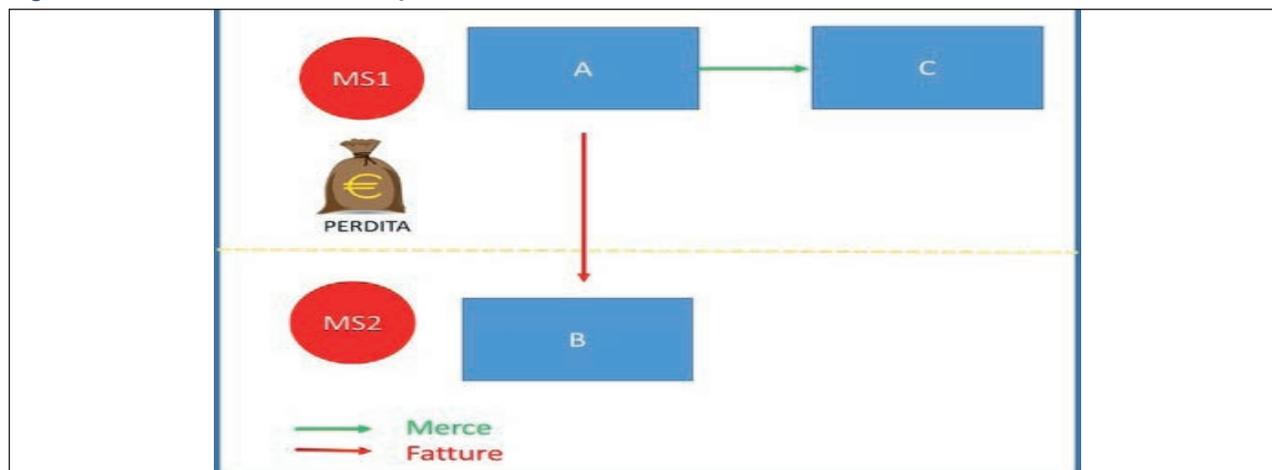
Fonte: Elaborazione degli autori

3.1.2.7 Vendite interne concepite come cessioni intra-comunitarie

In questo schema, rappresentato in Figura 3.7, la società A nel MS1 simula una cessione di beni alla società B nel MS2. La società B nel MS2 si comporta come un *missing trader*.

L'azienda A nel MS1 vende la merce nel mercato interno, senza fatturarla, non versando l'Iva corrispondente come risultato della transazione intra-comunitaria fittizia.

Figura 3.7 Vendite interne concepite come cessioni intracomunitarie

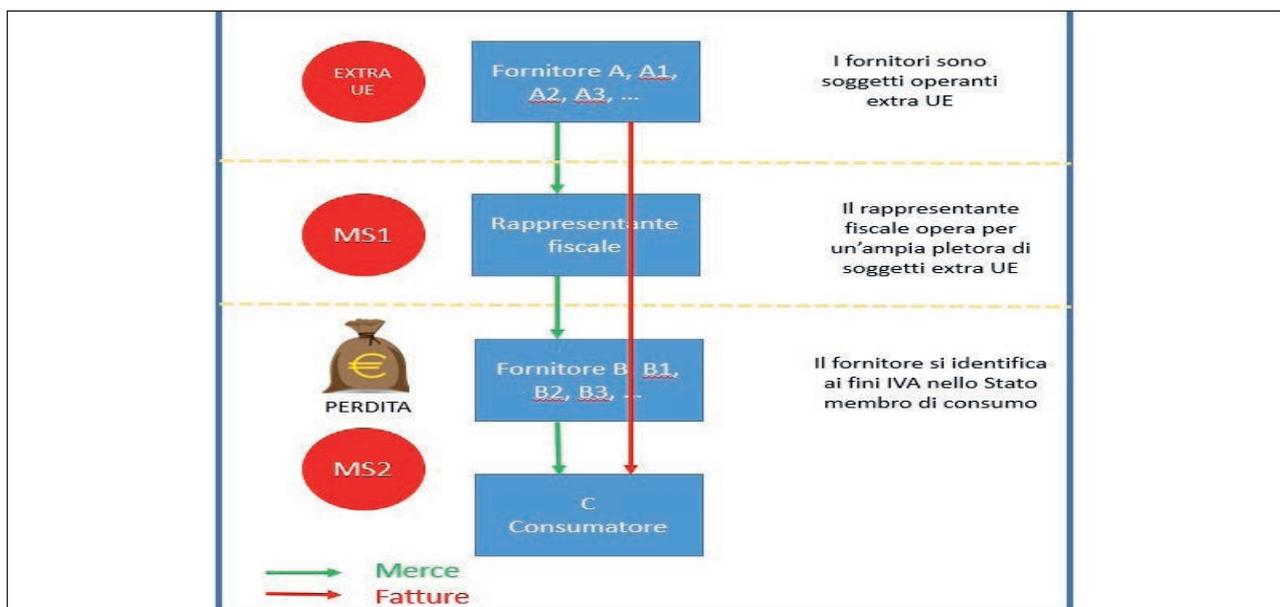


Fonte: Elaborazione degli autori

3.1.2.8 Vendite mascherate attraverso un rappresentante fiscale

Questo schema, recentemente intercettato, agevola una sistematica coordinata evasione Iva connessa a beni di provenienza extra-comunitaria, riconducibile per la ripetitività dei soggetti e dei paesi coinvolti a un unitario disegno frodatario. Come illustrato in Figura 3.8, i beni, al loro ingresso nella comunità attraverso il MS1, sono qui ricevuti e dichiarati da un rappresentante fiscale, che agisce per conto di una moltitudine di soggetti localizzati al di fuori del territorio comunitario. La merce, una volta immessa in libera pratica, viene poi smistata sui mercati al consumo finale nei diversi Stati membri, per conto dei soggetti extra-comunitari, i quali risultano essere in massima parte soggetti *missing trader* (o comunque inadempienti agli obblighi fiscali). I beni, una volta ricevuti nello Stato membro di destinazione, sono ceduti attraverso piattaforme *on-line*, senza emissione di fattura e rendendo di fatto impossibile seguire la transazione.

Figura 3.8 Vendite mascherate attraverso un rappresentante fiscale



Fonte: Elaborazione degli autori

Approfondimento: Dagli schemi concettuali alla realtà. Esempificazioni di frodi da *missing trader* da indagini dell' Agenzia delle Entrate

A fronte delle schematizzazioni descritte nel Paragrafo 2.1.2, i meccanismi effettivamente utilizzati dai frodatori, pur basandosi su esse, sono realizzati nella realtà con un grado di complessità ragguardevole, raggiunto attraverso la partecipazione di più soggetti in uno stesso ruolo, la fatturazione reciproca tra i soggetti coinvolti, il contemporaneo utilizzo di schemi di frode intracomunitaria e schemi di frode domestici. In questo box, basandosi sull'esperienza concreta dell'Agenzia delle Entrate nel ricostruire e contrastare il fenomeno, si mostrano sue esemplificazioni di frode basate, rispettivamente, sullo schema della frode da acquisizione e della frode carosello.

Frode da acquisizione: il caso del commercio dei prodotti petroliferi

La frode di acquisizione prevede come minimo termine un soggetto fraudolento (il *missing trader*) che effettui il salto d'imposta, acquistando beni senza addebito di Iva da parte del proprio cedente e contemporaneamente omettendo il versamento dell'Iva fatturata al cessionario nazionale (il quale, al contempo, la porta in detrazione). Di solito tale meccanismo si associa con la cessione in sottocosto del bene sul quale avviene il salto d'imposta, ma ciò non è imprescindibile dalla realizzazione della frode. In proposito, nell'esempio illustrato, si analizza proprio la casistica in cui il sottocosto in rivendita non è stato realizzato e, al contrario il *missing trader* incassa l'intero provento realizzato attraverso la frode.

Il commercio di prodotti petroliferi è un settore da sempre sensibile alla realizzazione di frodi Iva: si tratta di un campo nel quale il legislatore e l'Agenzia delle Entrate sono più volte intervenuti con norme, provvedimenti e azioni di contrasto tese a avversare il fenomeno frodatorio. In particolare, tra i vari interventi legislativi, si vuole qui ricordare la Legge N. 205 del 27/12/2017, art. 1, commi da 937 a 959 (e successive integrazioni), che ha limitato la possibilità di immissione in consumo da depositi fiscali ed estrazione da depositi di destinatari registrati utilizzando il meccanismo del *reverse charge*, altrimenti a rischio di sfruttamento per la realizzazione del salto d'imposta. La citata normativa ha stabilito, al contrario, un generalizzato obbligo di anticipo del versamento dell'imposta sul valore aggiunto con apposito modello di versamento "F24 Elementi Identificativi", indispensabile per potersi procedere all'immissione in consumo/estrazione. Una delle deroghe al versamento anticipato dell'imposta è legata alla figura del soggetto proprietario del deposito ed è contemplata al co. 941 ove si prevede che *"Le disposizioni dei commi 937 e 938 non si applicano ai prodotti di cui al comma 937 di proprietà del gestore del deposito, di capacità non inferiore a 3000 metri cubi, dal quale sono immessi in consumo o estratti"*.

Ciò premesso, la casistica riscontrata riguarda esattamente un combinato e abusivo sfruttamento della normativa inerente gli acquisti intracomunitari e l'estrazione dai depositi di carburante di proprietà dello stesso destinatario registrato. In particolare, il soggetto intercettato acquistava prodotti petroliferi in massima parte in ambito comunitario, ricevendo pertanto fatture senza applicazione di Iva; i prodotti poi venivano introdotti nel proprio deposito e da qui estratti utilizzando la procedura dell'integrazione della fattura di acquisto con l'imposta dovuta e doppia registrazione della stessa, secondo il già noto meccanismo del *reverse charge*. Dopo di che lo stesso destinatario registrato procedeva a cessione dei carburanti con applicazione d'imposta, che veniva regolarmente pagata dai cessionari al cedente. I cessionari, al contempo, portavano l'imposta in detrazione, secondo il periodo di competenza; i beni

compravenduti seguivano quindi i normali circuiti commerciali e, in ultima battuta, venivano ceduti al consumo finale. Contemporaneamente, tuttavia, il cedente, alla fine di ogni mensilità, emetteva verso se stesso una nota di credito per l'annullamento di parte del debito Iva che andava via via maturando: la nota di credito non incideva minimamente sul rapporto con il cessionario (ne era a questo trasmessa, tanto che lo stesso non ne aveva in effetti consapevolezza): essa era solo registrata con un artificio nelle scritture contabili del cedente in diminuzione dell'Iva a debito verso l'erario⁹. In questo modo: la prima fatturazione realizzata dal cedente nazionale verso il suo cessionario appariva regolare e il destinatario registrato percepiva dal cliente non solo l'importo dei beni oggetto di compravendita, bensì anche di tutta l'imposta relativa, come esposta in fattura. Dopo di che, al momento di chiudere il periodo di liquidazione dell'imposta, il destinatario registrato/cedente registrava nella propria contabilità una fittizia nota di credito, emessa da se stesso verso se stesso, che andava ad abbattere l'importo dell'Iva dovuta all'erario. In tal modo il soggetto passivo Iva, apparentemente regolare, attraverso artifici contabili assumeva tuttavia il comportamento fiscale del soggetto *missing trader*¹⁰. Infine, i maggiori introiti incamerati grazie al contemporaneo pagamento dell'Iva da parte dei clienti e al ridotto versamento a beneficio delle casse erariali venivano distratti dai conti correnti sociali tramite fatture per operazioni inesistenti e fantasiose operazioni di finanziamento, a beneficio di altre società italiane, controllate e gestite dai medesimi soggetti, e verso società comunitarie, che la cooperazione internazionale ha dimostrato essere soggetti parimenti truffaldini, alcuni dei quali direttamente riconducibili a soggetti italiani. In tal modo il soggetto che realizzava la frode si depauperava immediatamente della liquidità artatamente acquisita, sottraendola a ogni possibile azione di recupero da parte dell'erario, e procedeva sia a ribaltare gli introiti in capo ai vari soggetti coinvolti sia a spostare nei fatti liquidità oltre confine, rendendo il tal modo particolarmente gravoso (non tanto il recupero ma) anche solamente il tracciamento degli spostamenti del denaro e la conseguente identificazione dei beneficiari della frode.

In conclusione, quindi, nella ricostruita frode il destinatario registrato riveste una duplice veste: palesa una regolarità formale dal punto di vista dichiarativo ed effettua parziali versamenti d'imposta; contemporaneamente, tuttavia, veste anche i panni del *missing trader* (nella declinazione del *defaulter*), nella parte in cui emette verso se stesso fittizie note di credito, che fa confluire nelle liquidazioni dell'imposta sul valore aggiunto, atte ad abbattere il reale debito e tali da delineare nei fatti un artificioso sistema contabile di occultamento del debito Iva; infine viene omessa la trasmissione delle note di credito al cliente tramite il sistema di interscambio della fatturazione elettronica, ostacolando di fatto i controlli.

9 Ai sensi dell'art. 26 co. 2 d.P.R. 633/1972, "Se un'operazione per la quale sia stata emessa fattura [...] viene meno in tutto o in parte [...] il cedente del bene o prestatore del servizio ha diritto di portare in detrazione ai sensi dell'articolo 19 l'imposta corrispondente alla variazione [...]". La nota di credito pertanto è un documento rettificativo della precedente fattura, che va a diminuire l'imposta dovuta dal cedente; lo stesso articolo al co. 5 prevede poi specularmente che "[...] il cessionario o committente [...] deve in tal caso registrare la variazione a norma dell'articolo 23 o dell'articolo 24, nei limiti della detrazione operata [...]": per il principio di neutralità del tributo, quindi, a fronte della minore Iva dovuta dal cedente spetta minore Iva in detrazione al cessionario. Ciò al contrario non avveniva nell'esempio portato, dove il cedente emetteva nota di credito senza che ne sussistessero i presupposti, né la comunicava al cessionario per la rettifica da questo specularmente "dovuta".

10 In ambito comunitario, la nomenclatura utilizzata identifica specificamente il soggetto *missing trader* che tuttavia presenta le dovute dichiarazioni Iva, contemporaneamente omettendo il versamento del debito d'imposta ivi esposto, con il termine di *defaulter*.

Frode Carosello: il caso del commercio di beni tecnologici

I beni tecnologici si sono storicamente sempre prestati alla realizzazione di frodi da *missing trader*, tanto da costringere nel tempo le autorità fiscali a ricorrere a strumenti di prevenzione sempre più pervasivi; si intende riferirsi in particolare alla previsione di cui all'art. 17 del d.P.R. n. 633/1972, lett. b) e c), che da anni determina per specifiche tipologie di prodotti tecnologici l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile o *reverse charge* tra tutti i soggetti identificati ai fini Iva (escluso pertanto il consumatore finale). Ciò a scongiurare il salto d'imposta in precedenza realizzato attraverso la figura del *missing trader*¹¹.

L'introduzione di tale previsione normativa certamente ha supportato il contrasto al salto d'imposta per tali beni; contemporaneamente, tuttavia, essa ha "spostato" la frode verso diversi beni tecnologici, non rientranti nella citata previsione. Tra essi, in particolare, è stato constatato come le cuffiette auricolari per cellulari di un noto *brand* americano si prestino facilmente alla realizzazione di frodi carosello, grazie all'alto valore unitario del prodotto, coniugato a un contemporaneo ridotto ingombro, che ne facilita lo spostamento e abbatta i costi di trasporto. Date tali caratteristiche, infatti, il bene può essere funzionalmente movimentato tra i vari paesi europei, entrando in Italia, uscendone e nuovamente rientrando, in un movimento circolare che può coinvolgere nuovi soggetti o anche ripetutamente gli stessi soggetti che l'hanno già compravenduto durante un carosello precedente. Il riacquisto avviene usualmente a prezzi via via inferiori, a testimonianza del salto d'imposta verificatosi in precedenti anelli della catena.

Il fenomeno è stato recentemente intercettato dall'Agenzia delle entrate, attraverso l'utilizzo delle banche dati a disposizione e grazie alla cooperazione internazionale con le autorità fiscali di altri Stati membri. L'ampia attività d'indagine dispiegata dall'Agenzia ha portato all'identificazione di decine di soggetti, coinvolti nei vari ruoli già sopra menzionati di *conduit company*, *missing trader*, *buffer company*, *broker*; è stata altresì identificata una nuova figura, posizionata tra l'ultimo *buffer* "puro" della catena ricostruita e il *broker* vero e proprio, la quale figura presenta caratteristiche intermedie tra questi due ruoli. Infatti, da una parte tale partecipante alla frode palesa alcune caratteristiche del filtro (*buffer*), distanziando sempre più il soggetto che opera apertamente in frode (il *missing trader*) dal beneficiario della frode stessa (il *broker*¹²); esso inoltre, come il filtro, si limita ad acquisto e rivendita a stretto giro del bene oggetto di frode, avendo già ricevuto l'ordine dal proprio cliente *broker* prima ancora di effettuare a sua volta l'acquisto. Dall'altra parte, invece, presenta caratteristiche tipiche di un *broker*, poiché si tratta di un soggetto esistente da anni sul mercato, con un proprio *business* "storico" non coinvolto nella frode, dotato di struttura, dipendenti, capacità finanziarie tali da permettergli anche di anticipare pagamenti sostanziosi ai propri fornitori in frode, anticipi indispensabili al regolare funzionamento del meccanismo truffaldino. Tale ibrida connotazione permette al soggetto di partecipare alla spartizione del profitto della frode con valori percentuali più alti di quanto solitamente spettante ai filtri "puri". Ove le capacità finanziarie¹³ lo permettano, comunque, tale figura intermedia non disdegna operare essa stessa quale *broker*, anche se per importi meno rilevanti, ricavando comunque in tali casi maggiori introiti dalla sua partecipazione alla frode.

Altra particolarità del fenomeno specifico intercettato è il coinvolgimento di soggetti localizzati in paesi extracomunitari: il *broker* infatti, per la realizzazione del carosello, può indifferentemente cedere a una nuova *conduit company* comunitaria oppure può cedere a soggetto extra Ue. In entrambi i casi, infatti, la cessione avviene senza applicazione dell'imposta sul

11 Applicando sistematicamente il *reverse charge* sulle cessioni, il cedente non incamera alcuna Iva pagatagli dal cessionario: in tal modo non può finanziariamente incamerare l'imposta ai danni dell'erario.

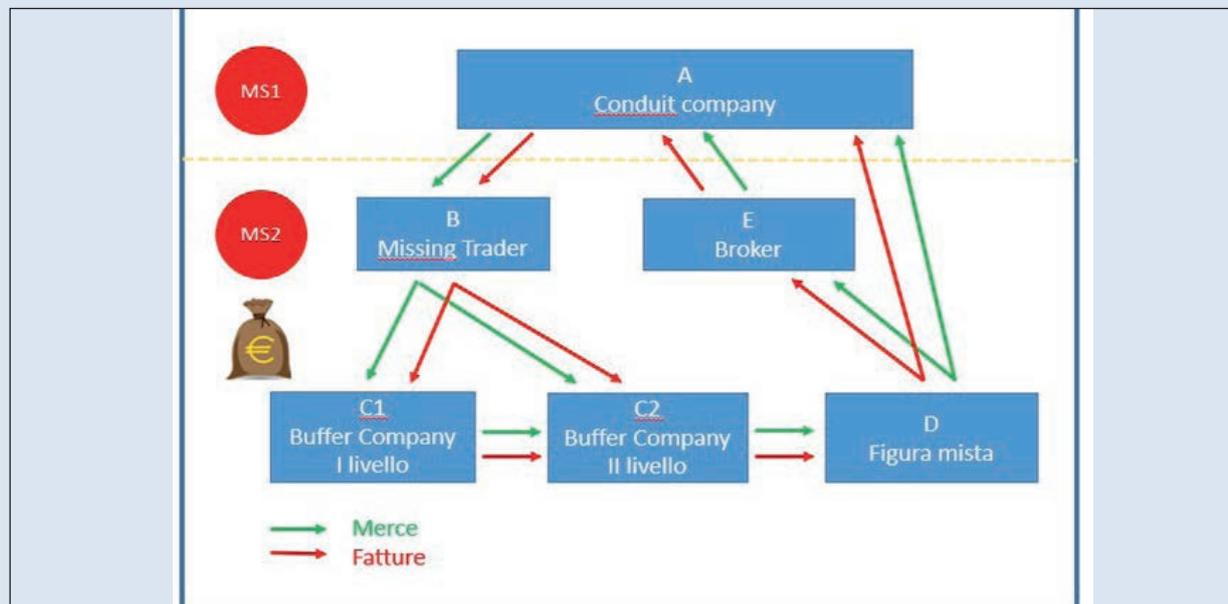
12 Tra l'altro le caratteristiche strutturali di queste figure intermedie si rendono particolarmente rilevanti ai fini del mascheramento della frode, poiché la loro presenza nella catena di trasmissione del bene rende gravosa per l'Amministrazione la dimostrazione in capo al *broker* circa la sua consapevole partecipazione alla frode.

13 In particolare si intende riferirsi a circostanze finanziarie connesse all'esposizione creditizia Iva.

valore aggiunto e in entrambi i casi il bene varca il confine nazionale, in tal modo agevolando l'avvio di un nuovo carosello; con il pregio aggiuntivo per chi realizza la frode che, nel caso di coinvolgimento di soggetto extra Ue, non sono utilizzabili i più agili e collaudati canali della cooperazione comunitaria in ambito fiscale (per esempio attraverso le procedure SCAC¹⁴) previsti dal Reg. 904/2010. Le indagini effettuate hanno permesso di ricostruire quindi la catena frodatrice nei termini della Figura 1¹⁵ di questo Approfondimento.

Il contrasto al carosello ricostruito è stato strutturato su vari livelli: quanto ai *missing trader* coinvolti, l'azione dell'Agenzia delle entrate ha prioritariamente proceduto all'esclusione di tali soggetti dal registro VIES, ovvero sia il Sistema di Scambio Informativo ai fini Iva, e solo successivamente sono state completate attività di contestazione della frode perpetrata da questi soggetti, per l'imposta evasa in merito alla regolarizzazione dell'acquisto intracomunitario. L'espulsione di tali soggetti dal VIES infatti ne causa immediatamente l'esclusione dalle transazioni intracomunitarie e, in tal senso, determina per gli stessi l'impossibilità a proseguire nella partecipazione all'impianto frodatore: tale attività era pertanto prioritaria. Relativamente ai *buffer*, viene svolta a loro carico la normale attività di verifica, contestando la detrazione d'imposta sugli acquisti dai *missing trader*. Sui soggetti intermedi e sul *broker*, al contrario, è stata incentrata la prioritaria azione di recupero dell'imposta evasa nell'ambito del carosello, recupero concretizzato anche nel loro caso mediante il disconoscimento dell'Iva in detrazione, per la parte proveniente dai canali in frode. Ci si trova infatti di fronte a soggetti capienti che hanno permesso e determinato la frode, grazie agli anticipi finanziari versati ai soggetti che li precedevano nella catena, e che dalla frode stessa hanno ricavato il maggior beneficio economico.

Figura 1 Schema frodatore nel caso del commercio dei beni tecnologici



Fonte: Elaborazione degli autori

14 Comitato permanente di cooperazione amministrativa nel settore dell'imposizione indiretta.

15 Per motivi di semplificazione nella Figura 1 di questo Approfondimento non è stato riportato il coinvolgimento di soggetti extra Ue.

3.2 Profili e caratteristiche del *missing trader*

La numerosità e la complessità delle casistiche dei meccanismi frodati e del ruolo degli attori presenti in ciascuno schema rende particolarmente complicata l'individuazione di caratteristiche a essi comuni.

Un tentativo in questo senso è stato attuato dall'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca di Italia, che ha evidenziato meccanismi di comportamento comuni, analizzando le casistiche relative alle frodi Iva intra-comunitarie¹⁶.

La frode intra-comunitaria è tipicamente realizzata da entità prive di effettiva organizzazione o consistenza economica (*missing trader*), talora costituite *ad hoc* per svolgere il comportamento fiscalmente illecito e successivamente poste in liquidazione o cessate poco tempo dopo la creazione (solitamente in ordinamenti caratterizzati da sistemi normativi più flessibili dal punto di vista della regolamentazione tributaria, con controlli meno rigidi).

Il fenomeno della frode intra-comunitaria, attraverso condotte anche penalmente rilevanti (quali l'emissione di fatture per operazioni inesistenti o dichiarazioni fraudolente mediante utilizzo di fatture false), non solo determina la sottrazione di risorse economiche alle amministrazioni fiscali, ma assicura ingenti guadagni alle organizzazioni criminali (per questo motivo da anni il fenomeno è oggetto di studio per le autorità dedite al contrasto del riciclaggio¹⁷).

Dal punto di vista merceologico, la frode può riguardare qualsiasi tipo di prodotto. Tuttavia, dalle analisi svolte, risulta maggiormente frequente nel commercio di beni a contenuto tecnologico, e in generale di beni agevolmente trasportabili e di largo consumo (ad esempio autoveicoli, carburanti e prodotti petroliferi, prodotti informatici, elettrodomestici): si tratta di beni a elevato valore unitario e per lo più non deperibili¹⁸. Si tratta inoltre di beni prevalentemente assoggettati ad aliquota Iva ordinaria e a cui non si applica il già citato meccanismo del *reverse charge* domestico.

L'analisi finanziaria compiuta su operazioni segnalate per il sospetto di frodi intra-comunitarie ha evidenziato una serie di anomalie soggettive e oggettive riconducibili al fenomeno fraudolento, rilevabili da indagini bancarie, mediante la verifica della congruità dei volumi e della frequenza delle transizioni con l'attività economica svolta dal cliente. Tali anomalie consentono di costruire uno schema operativo per l'individuazione di frodi da *missing trader*¹⁹.

I *missing trader* sono imprese in precedenza non operative, quindi di recente costituzione o comunque quiescenti, operanti soprattutto nei settori del commercio all'ingrosso e al dettaglio, in particolare dei prodotti già sopra elencati. Per quanto riguarda la natura giuridica, si tratta di società di capitali, per lo più di società a responsabilità limitata, con particolare rilevanza per le forme semplificate²⁰. Normalmente, risultano essere imprese con capitale non superiore ai limiti minimi previsti, prive di impianti, magazzini, depositi. Spesso soci

16 Per approfondimenti si rinvia alla comunicazione della UIF: "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'articolo 6, comma 7, del Decreto Legislativo 231/2007".

17 Rapporto del GAFI "Laundering the proceeds of VAT carousel fraud" del 2007.

18 Storicamente parlando, tuttavia, si ricorda come fin dall'origine del mercato unico siano state realizzate frodi sul commercio della carne.

19 Per approfondimenti si rinvia alla comunicazione della UIF: "Schemi rappresentativi di comportamenti anomali ai sensi dell'articolo 6, comma 7, del Decreto Legislativo 231/2007". Si tenga inoltre presente che non è necessario che ricorrano tutti i comportamenti descritti nello schema operativo contemporaneamente e che la mera ricorrenza di singoli comportamenti descritti nello schema non sono motivo sufficiente per definire la presenza di una frode intracomunitaria.

20 Per avere un quadro più dettagliato dei criteri di rischio adoperati da parte degli esperti antifrode per l'identificazione dei soggetti *missing trader* si veda l'appendice sulle basi dati in cui viene presentato il database STAF.

e/o amministratori risultano essere stati sottoposti a procedimenti penali o procedure pregiudizievoli (quali fallimenti e protesti). Infine si tratta di società dalla breve vita operativa.

Sotto il profilo oggettivo, i *missing trader* sono soggetti a una vorticoso movimentazione finanziaria, con operazioni di importo cospicuo effettuate in un lasso di tempo limitato, laddove tale movimentazione è caratterizzata da una serie di flussi in entrata per importi molto alti, contestualmente seguiti da trasferimenti di fondi verso l'estero. Sono inoltre riscontrabili giri di fondi privi di apparente giustificazione commerciale per importi ingenti con società non collegate all'attività del soggetto, soci, altre persone fisiche, specie se residenti o aventi sedi in paesi a regime fiscalmente privilegiato e in paesi con normativa non equivalente nel contrasto al riciclaggio.

Tali imprese, come già evidenziato, tendono a vendere i beni a prezzi sensibilmente inferiori a quelli di mercato. I *missing trader* possono essere inoltre caratterizzati da cessioni di beni e prestazioni di servizi nei confronti di una sola impresa o di un numero limitato di imprese. Inoltre, i *missing trader* spesso si caratterizzano per non presentare gli addebiti tipici di un rapporto aziendale quali, ad esempio, il pagamento di forniture e di oneri fiscali e contributivi.

La caratterizzazione del *missing trader* sulla base delle informazioni presenti nelle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria risulta fondamentale per il contrasto e la misurazione del fenomeno (soprattutto qualora si segua un approccio di tipo *bottom-up*). A tal fine, è di estrema rilevanza il supporto di esperti in materia di frodi fiscali che, sulla base dell'analisi delle singole posizioni accertate tra i soggetti classificati come frodatori nel *database* MUV (Modello Unificato di Verifica²¹), possono, sebbene con un certo livello di incertezza, fornire una distinzione tra *missing trader* e utilizzatori.

Di fondamentale importanza, come elemento caratteristico, è il comportamento dichiarativo del soggetto coinvolto nella frode. Tipicamente, infatti, come già visto, i *missing trader* effettuano acquisti intra-comunitari senza che sia loro addebitata l'imposta a titolo di rivalsa, per poi operare cessioni sul territorio nazionale, spesso a condizioni vantaggiose per l'acquirente. I *missing trader* addebitano l'imposta, che non verseranno, a cessionari (utilizzatori) che la porteranno tuttavia in detrazione determinando così una perdita netta per l'erario.

I controlli effettuati sugli utilizzatori danno quindi luogo a una maggiore imposta accertata costituita, in tutto o in parte, dall'Iva formalmente loro addebitata dal *missing trader* e impropriamente portata in detrazione. Viceversa, un accertamento sul *missing trader*, in assenza di altri comportamenti illeciti, stabilirà di norma una maggiore imposta di Iva a debito, in assenza di Iva portata in detrazione. Queste considerazioni hanno suggerito di escludere dall'insieme dei sospetti *missing trader*, individuati tra i soggetti accertati con innesco di tipo frode intra-comunitaria, quelli per i quali la maggiore imposta accertata ha componenti associabili all'Iva detratta. Il *missing trader*, quindi, a differenza dell'utilizzatore (che porta l'Iva in detrazione), non ha interesse a presentare la dichiarazione Iva o le liquidazioni periodiche trimestrali.

Recenti analisi svolte dall'amministrazione fiscale hanno evidenziato che, sebbene la maggior parte dei *missing trader* continui a non effettuare alcun tipo di adempimento dichiarativo, neppure di natura reddituale, alcuni di essi tendano a presentare la dichiarazione ai fini Iva, spesso con importi relativamente bassi a fronte di quanto fatturano (naturalmente ciò rende maggiormente complessa l'individuazione del comportamento fraudolento²²).

21 Vedi paragrafo sugli *audit* fiscali.

22 In tal caso il soggetto prende in gergo il nome di *defaulter*.

3.3 Il contrasto e la misurazione delle frodi da *missing trader*: un problema europeo

L'attuale sistema di tassazione dell'Iva intracomunitaria è soggetto ad abusi e a comportamenti fraudolenti, che non solo determinano una perdita di gettito per gli Stati membri, ma incidono sulle risorse proprie dell'Unione Europea, ovvero sul meccanismo di finanziamento del bilancio comunitario da parte degli Stati membri.

Tenuto conto delle caratteristiche del fenomeno illustrate nei paragrafi precedenti risulta evidente che i singoli Stati membri non possono contrastare le frodi al sistema dell'Iva intra-comunitaria agendo in modo isolato, ma devono farlo in stretta cooperazione. A questo fine, nel 2010 è stato emesso un regolamento europeo per promuovere e facilitare la cooperazione multilaterale nella lotta contro le frodi Iva²³. La normativa prevede, tra l'altro, degli strumenti per lo scambio di informazioni tra paesi membri (ad esempio, la banca dati VIES²⁴ e la rete Eurofisc) e lo svolgimento di controlli simultanei in due o più Stati.

Allo scopo di verificare la risposta dell'Unione Europea alle frodi sull'Iva intra-comunitaria, la Corte dei Conti Europea, nel suo ruolo di controllore delle finanze dell'Unione²⁵, ha effettuato un *audit*, i cui esiti sono stati pubblicati nel 2015 nella relazione la "Lotta alle frodi nel campo dell'Iva intracomunitaria: sono necessari ulteriori interventi²⁶".

Gli *auditor* hanno visitato, tra gli altri, le autorità fiscali e doganali in Germania, Ungheria, Italia, Lettonia e Regno Unito, intervistando i funzionari di collegamento centrali e altre autorità incaricate del VIES, di Eurofisc, di Fiscalis²⁷ e dei controlli multilaterali, usando un questionario per raccogliere i dati su questi ambiti.

A valle di questa procedura di controllo, la Corte dei Conti Europea ha riscontrato come il sistema posto in essere dall'Unione Europea non fosse sufficientemente efficace e risentisse della mancanza di stime e indicatori comparabili, a livello comunitario, sulle frodi relative all'Iva intra-comunitaria.

Nelle raccomandazioni si richiedeva, tra l'altro, che la Commissione Europea promuovesse uno sforzo coordinato, da parte degli Stati membri, per istituire un sistema comune per la raccolta di statistiche sulle frodi relative all'Iva intra-comunitaria. In risposta, la Commissione Europea ha osservato che negli Stati membri erano in effetti disponibili informazioni molto limitate sulla portata delle frodi nel campo dell'Iva intra-comunitaria: pochi paesi producevano delle stime, peraltro senza rendere pubblica la metodologia utilizzata e mantenendo riservati i risultati. La Commissione Europea ha quindi intrapreso azioni specifiche volte a migliorare tali stime, chiedendo alla DG Estat e alla DG Taxud di elaborare un *memorandum* d'intesa con l'obiettivo di esaminare i dati e i metodi per le stime del *tax gap* e per definire altri indicatori di evasione ed elusione fiscale.

Nel quadro del programma Fiscalis 2020, inoltre, è stato creato un gruppo avente la finalità di mettere in comune le conoscenze e scambiare informazioni sulle metodologie di stima del divario fiscale e di studiare gli aspetti

23 Regolamento (UE) n. 904/2010 relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto, COM(2014) 71 finale del 12 febbraio 2014.

24 Vedi Appendice sulle fonti informative.

25 Ogni anno, la Corte dei Conti Europea controlla le entrate e le spese del Bilancio Ue e formula un giudizio sull'affidabilità dei conti annuali e sulla conformità delle entrate e delle operazioni di spesa alle norme e ai regolamenti applicabili. La Corte esegue, inoltre, controlli di gestione su specifici settori di bilancio o su temi relativi alla gestione (<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/ecadefault.aspx>).

26 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_24/SR_VAT_FRAUD_IT.pdf.

27 Il programma Fiscalis ha l'obiettivo di migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno aiutando i paesi partecipanti, le loro autorità fiscali e i rispettivi funzionari a collaborare nella lotta contro la frode fiscale, l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva.

relativi alla stima delle frodi, il cui lavoro è confluito nel rapporto “*MTIC Fraud Gap estimation methodologies*”²⁸, pubblicato nel novembre 2018.

La misurazione della frode Iva da *missing trader*, oltre che per il monitoraggio e il contrasto del fenomeno, è rilevante anche all'interno dei meccanismi di finanziamento del bilancio dell'Unione Europea. Infatti, il reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato (RNL) serve da base per il calcolo della quota più consistente delle risorse proprie del bilancio generale dell'Unione. In questo contesto, la garanzia dell'affidabilità, comparabilità e esautività di questa misura tra i paesi membri è fondamentale. La DG Estat è incaricata di verificare che le fonti e i metodi di stima del reddito nazionale negli Stati membri garantiscano tali condizioni²⁹. Dalle verifiche effettuate da Eurostat a partire dal 2017 è emerso, tra l'altro, che i diversi paesi adottavano approcci molto diversi nel tenere conto del possibile impatto delle frodi Iva da *missing trader* (in particolare le frodi carosello e le frodi di acquisizione) nella compilazione dei dati di contabilità nazionale.

In particolare, 21 su 28 Stati membri hanno confermato che nel proprio paese si verificano frodi Iva da *missing trader*, mentre 16 su 28 hanno indicato che è stata effettuata una valutazione dell'impatto di tali frodi a livello nazionale. La maggior parte di queste valutazioni sono state condotte dalle autorità doganali/fiscali, con dettagli molto limitati sulle metodologie utilizzate, in quanto considerate riservate. Solo 8 Stati membri hanno riferito di aver effettuato aggiustamenti per tenere conto delle frodi *missing trader* nei dati di contabilità nazionale. L'unico paese che ha fornito il valore della stima della frode da *missing trader* è il Regno Unito, che tuttavia ha precisato: “*Le stime delle frodi Iva “Missing Trader Intra-Community” (MTIC) sono prodotte dall’HMRC (Her Majesty Revenues and Customs). Il metodo utilizzato si basa in larga misura sui risultati dell’attività operativa dell’HMRC e come tale non può essere dettagliato per non pregiudicare le attività in corso, comprese le indagini e i procedimenti penali e, più in generale, non compromettere la capacità dell’HMRC di affrontare efficacemente la frode*”.

Sollecitato dalla Corte dei Conti Europea, pertanto, Eurostat ha messo in atto delle misure per garantire l'omogeneità delle stime delle frodi Iva da *missing trader* negli Stati membri. Nell'ambito del Comitato RNL (GNIG) è stato istituito un sotto-gruppo incaricato di identificare le metodologie più appropriate e le migliori fonti informative per ottenere stime più armonizzate di tali frodi nei conti nazionali e, se del caso, formulare raccomandazioni al fine di garantire la coerenza nel trattamento della frode Iva da *missing trader*.

Tale attività doveva essere intrapresa in stretto collegamento con gli esperti delle autorità fiscali, dei ministeri delle Finanze e di altre parti interessate. Il gruppo ha svolto la sua attività dall'ottobre 2019 al luglio 2020 e ha prodotto un report (presentato al GNIG nel novembre 2020) in cui si presenta una rassegna delle definizioni di frode Iva da *missing trader* in relazione al *gap* Iva e al complesso delle frodi Iva, dei possibili metodi di stima e delle fonti informative, e si formulano dieci raccomandazioni sulle pratiche da seguire per la misurazione.

Si raccomanda, tra l'altro, che gli istituti di statistica collaborino strettamente con le autorità fiscali/Ministeri delle Finanze/Autorità doganali competenti e raccolgano informazioni qualitative e quantitative che consentano di identificare le diverse varianti della frode Iva da *missing trader* nel paese e, se possibile, la sua importanza in termini monetari (informazioni sul valore della frode Iva da *missing trader* (Iva non riscossa o rimborsi Iva

28 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1cf7f819-e7c0-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-83432664>.

29 REGOLAMENTO (Ue) 2019/516 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 marzo 2019 relativo all'armonizzazione del reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato e che abroga la direttiva 89/130/CEE, Euratom del Consiglio e il regolamento (CE, Euratom) N. 1287/2003 del Consiglio (Regolamento RNL).

indebitamente versati). Gli istituti nazionali di statistica dovrebbero studiare la possibilità di accedere ai risultati delle verifiche/ispezioni fiscali e/o delle indagini fiscali penali per valutare l'effettiva ampiezza e l'impatto delle frodi sull'Iva da *missing trader*, al fine di rifletterle adeguatamente nei conti nazionali.

Parallelamente la Commissione Europea ha deciso di porre una riserva trasversale sul reddito nazionale lordo di tutti i paesi dell'Unione Europea. Le riserve sono punti su cui la Commissione Europea notifica agli Stati membri la necessità di apportare modifiche alla metodologia alla base dei dati relativi al reddito nazionale lordo, in modo da migliorare tali dati relativamente a una determinata stima. Esse sono stabilite come misura protettiva per evitare il rischio che le correzioni dei dati relativi al reddito nazionale lordo utilizzati ai fini delle risorse proprie cadano in prescrizione³⁰. Le riserve trasversali sono utilizzate quando esiste una questione relativa al calcolo del reddito nazionale lordo la cui risoluzione richiede un'analisi comparativa dettagliata delle soluzioni adottate dagli Stati membri e può richiedere un accordo in seno al comitato GNIG su aspetti concettuali.

La riserva sulle frodi Iva da *missing trader*, notificata nell'aprile 2020, richiede che, sulla base delle raccomandazioni del sottogruppo GNIG, gli Stati membri indaghino ulteriormente sull'esistenza di frodi Iva da *missing trader* (in particolare, frodi di acquisizione e frodi carosello) e, se necessario, apportino adeguamenti statistici ai dati di contabilità nazionale per gli anni dal 2010 in poi.

3.4 Le metodologie di stima

Come si è visto, la stima dell'impatto da frodi intra-comunitarie sul gettito Iva è un argomento di attuale discussione sia in ambito nazionale sia internazionale³¹. La grande variabilità delle stime relative al fenomeno delle frodi Iva riflette le difficoltà insite in qualsiasi analisi che si proponga di quantificarne gli effetti. Tali difficoltà sono riconducibili a un insieme di aspetti: il carattere transnazionale delle frodi; la perimetrazione dell'ambito di interesse rispetto alla più ampia fenomenologia dei meccanismi di evasione dell'Iva; il problema dell'individuazione di un metodo di stima affidabile che consenta di pervenire a quantificazioni affidabili dell'impatto delle frodi (una metodologia cioè che sia in grado di fornire una corretta attribuzione degli effetti delle frodi agli Stati membri coinvolti evitando, ad esempio, il *double counting* delle perdite di gettito). Tra i diversi aspetti che concorrono a rendere estremamente complesso l'esercizio della stima, deve essere incluso quello relativo alla vastità di meccanismi attraverso i quali si possono manifestare i fenomeni fraudolenti.

Nel prosieguo di questo paragrafo vengono proposti due metodi di misurazione della rilevanza economica delle frodi da *missing trader* sviluppati dall'Agenzia delle Entrate, con finalità di analisi e monitoraggio del fenomeno (Paragrafo 3.4.1) e da Istat, con la finalità di rispondere alla già citata riserva da parte di Eurostat (Paragrafo 3.4.2).

3.4.1 L'approccio *bottom-up* dell'Agenzia delle Entrate

L'Agenzia delle Entrate ha sviluppato un approccio di stima di tipo *bottom-up*, ossia basato sulla modellizzazione del fenomeno a partire dai micro-dati a disposizione dell'amministrazione fiscale, derivanti dall'attività

30 Dopo il 30 settembre del quarto anno successivo a un determinato esercizio finanziario, non si tiene più conto di eventuali variazioni del reddito nazionale lordo, a meno che non siano coperte dalle riserve formulate entro tale termine.

31 La Commissione Europea si è attivata attraverso la promozione di appositi gruppi di lavoro e il lancio di progetti internazionali in modo da stimolare gli Stati membri a una maggiore condivisione delle metodologie impiegate e alla definizione di linee guida e *best practices*.

di controllo e contrasto ai fenomeni illeciti. Data la complessità e l'articolazione delle frodi Iva e tenuto conto dei meccanismi di interazione tra soggetti nazionali ed esteri, presentati nei paragrafi precedenti, il metodo di stima della consistenza delle frodi Iva deve necessariamente partire da una classificazione dei relativi fenomeni e perimetrare il proprio ambito di interesse. Per questo motivo, partendo dall'analisi dei principali schemi di frode intra-comunitaria, è necessario classificare i comportamenti dei soggetti coinvolti in maniera tale da evitare la sovrapposizione tra le diverse tipologie di meccanismi illeciti e, di conseguenza, una stima distorta degli importi illecitamente sottratti.

La metodologia implementata si pone l'obiettivo di fornire una stima dell'Iva sottratta per mezzo di frodi da *missing trader*. Per tale ragione, con l'obiettivo di evitare problemi di *double counting* degli importi evasi, tra tutti i soggetti coinvolti in tale tipo di frode, è stato scelto di focalizzarsi sul *missing trader*. Ai fini delle stime è considerata, come misura dell'Iva evasa, esclusivamente la maggiore imposta Iva accertata (MIA) nei confronti del *missing trader*, non includendo, di conseguenza, nel processo di stima, la maggiore imposta che compete al soggetto utilizzatore.

Nel contesto di un approccio metodologico di tipo *bottom-up* supervisionato gli elementi essenziali sono:

- la definizione della popolazione di riferimento (platea dei soggetti eleggibili come possibili *missing trader*);
- il campione (*training set*), ossia il sottoinsieme della platea costituito da soggetti sottoposti a controllo dall'Autorità fiscale, per i quali si possa stabilire se l'esito del controllo ha evidenziato la presenza di una frode *missing trader* e quantificato l'ammontare di imposta sottratta;
- l'individuazione di un metodo di stima che consenta di stimare correttamente il fenomeno sulla base dei dati accertati e di proiettare le risultanze dei controlli sull'intera platea di riferimento.

La scelta effettuata per la specificazione della popolazione di riferimento è stata quella di espungere dall'insieme delle partite Iva non formalmente cessate nell'anno di imposta oggetto di analisi, quelle corrispondenti ai soggetti per i quali si possa escludere *a priori* un comportamento da *missing trader*. L'individuazione dei criteri di esclusione si è basata su un'accurata analisi esplorativa dei casi di frodi accertate presenti nelle basi dati dell'Agenzia delle Entrate.

L'analisi ha portato a escludere dalla platea i soggetti che:

- appartengono ad alcuni settori di attività economica, quali A (agricoltura, silvicoltura e pesca); O (amministrazione pubblica e difesa); P (istruzione); Q (sanità e assistenza sociale); R (attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento); S (altre attività di servizi); T (attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze); U (organizzazioni e organismi extraterritoriali);
- interagiscono attivamente con l'amministrazione fiscale (presenza di dichiarazione Iva);
- non effettuano cessioni B2B "tracciate";
- risultano formalmente cessate (non d'ufficio) nell'anno di imposta di interesse.

La platea è stata ulteriormente filtrata escludendo i soggetti di piccola dimensione economica, utilizzando la soglia di 5.000 euro sull'imponibile attivo risultante dalle fatture. Non è invece stato possibile escludere dalla platea i soggetti per cui non fossero documentabili attività relative a operazioni intra-comunitarie, in quanto una porzione significativa di frodi sono state messe in atto da parte di soggetti non presenti nell'archivio VIES e/o negli elenchi Intrastat³².

32 Gli elenchi INTRA sono modelli (modelli INTRA-1 e INTRA-2) che includono informazioni sugli scambi intercorsi distintamente per cessioni e acquisti di beni e servizi. Questi rispondono a regolamenti comunitari sia di natura statistica sia fiscale.

Per quanto riguarda l'individuazione del campione, il primo passo consiste nel selezionare gli atti formali emessi dall'Agenzia delle Entrate (o da altro organismo di controllo), che possano essere inquadrati nell'ambito delle azioni di contrasto agli illeciti di natura fraudolenta. La principale fonte informativa a tal riguardo è la banca dati dei processi verbali di controllo, trasmessi a sistema mediante l'applicativo operativo MUV (vedi Appendice delle fonti informative). Per ciascun atto effettuato dall'organo di verifica competente è riportato un indicatore che permette di qualificare l'oggetto della verifica, e del corrispondente accertamento, come frode. Ai fini della predisposizione di una metodologia di stima di tipo statistico-inferenziale, è inoltre necessario effettuare un'analisi volta a discriminare, all'interno di questa casistica, i soggetti identificabili come *missing trader* da quelli che, sebbene coinvolti in frodi Iva, lo sono come utilizzatori³³.

Questa operazione di classificazione consente di costruire un campione che possa essere usato per stimare un modello di tipo regressivo. Specificamente, le variabili *target* nell'ambito di tale approccio supervisionato sono:

- una variabile dicotomica (flag), il cui valore sul soggetto *i*-esimo è pari a 1 nel caso questi sia identificabile come *missing trader* e 0 altrimenti;
- la consistenza dell'imposta sottratta, che viene identificata col valore della maggiore imposta accertata (MIA).

È utile qui evidenziare che un allargamento del campione agli accertamenti unificati non collegati a MUV implicherebbe la necessità di identificare i controlli che, sebbene non esplicitamente contrassegnati da una fonte di innesco di tipo "frode", sono effettuati nei confronti di soggetti che hanno posto in essere comportamenti attivi finalizzati a sottrarre gettito all'erario a proprio vantaggio. Come segnali utili all'individuazione di tale fattispecie, potrebbero essere considerati alcuni elementi caratteristici dell'accertamento e del soggetto accertato quali, ad esempio, la presenza della sola Iva tra le imposte accertate, la cessazione della partita Iva del soggetto ai sensi dell'Art. 35 comma 15-bis del DPR 633/72, o la mancata presentazione di dichiarazione Iva a fronte di operazioni commerciali con l'estero, in special modo acquisti intra-comunitari e importazioni. Lo sfruttamento di questi segnali potrebbe consentire di ampliare significativamente l'insieme di casistiche riconducibili al fenomeno della frode Iva, e conseguentemente di disporre di un maggiore volume di dati da utilizzare come *training set* ai fini della stima del fenomeno di interesse.

Nell'ambito di un approccio *bottom-up* supervisionato, l'insieme di soggetti sui quali l'Agenzia delle Entrate ha attivato i controlli è utilizzato come *training set*, potendosi per tali soggetti stabilire, con un certo grado di precisione, se abbiano messo in atto o meno comportamenti illeciti di tipo fraudolento e, in caso affermativo, l'entità del conseguente danno erariale. Da un punto di vista statistico, l'approccio adottato può essere considerato predittivo, in quanto si pone l'obiettivo di fornire un valore previsto della variabile *target* (variabile risposta) per ogni soggetto della platea di interesse.

33 Tale analisi ha consentito di caratterizzare i soggetti coinvolti nelle frodi, conducendo a una definizione operativa di *missing trader*: si rammenti che i *missing trader*, tipicamente, effettuano acquisti intracomunitari, senza quindi che sia loro addebitata l'imposta a titolo di rivalsa, per poi operare cessioni sul territorio dello Stato (italiano), spesso a condizioni particolarmente vantaggiose per l'acquirente: addebitano l'imposta, che non verseranno, agli utilizzatori che la porteranno tuttavia in detrazione determinando quindi una perdita netta per l'erario. I controlli effettuati sugli utilizzatori danno quindi luogo a una maggiore imposta accertata costituita, in tutto o in parte, dall'Iva formalmente loro addebitata dal cedente *missing trader* e impropriamente portata in detrazione. Viceversa, un accertamento sul *missing trader*, in assenza di altri comportamenti illeciti, stabilirà di norma una maggiore imposta di Iva a debito, in assenza di Iva portata in detrazione. Queste considerazioni hanno suggerito di escludere dall'insieme dei candidati *missing trader*, individuati tra i soggetti accertati con innesco di tipo frode intracomunitaria, quelli per i quali la MIA non ha componenti associabili all'Iva detratta. Inoltre, la considerazione che nello schema di frode in questione, il *missing trader*, a differenza dell'utilizzatore (che porta l'Iva in detrazione), non ha interesse a presentare la dichiarazione annuale, ha portato ad analizzare la presenza di dichiarazione Iva tra i frodatori rimasti eleggibili come *missing trader*.

In questo campione, avente gli stessi criteri di taglio usati per definire la platea di riferimento, vengono identificate le caratteristiche del soggetto che maggiormente spiegano il comportamento fraudolento, e che quindi si presentano come naturali variabili esplicative nel modello predittivo da utilizzare su tutta la platea.

Lo scenario metodologico per l'analisi delle frodi presenta forti analogie con quello di riferimento per i tipici metodi di stima *bottom-up* del *tax gap*. Anche per questi ultimi, infatti, l'insieme dei soggetti accertati serve da campione su cui stimare un modello predittivo. Inoltre, in entrambi i contesti, a causa del carattere non casuale del processo di accertamento, si pone il problema dell'individuazione di metodologie atte a rimuovere il potenziale *bias* da selezione.

Tuttavia, mentre nel caso del *tax gap*, la variabile *target* (tipicamente la maggiore imposta o il maggiore imponibile accertato o definito) ha carattere continuo essendo il fenomeno dell'evasione diffuso, le frodi, essendo un fenomeno più raro, ne costituiscono solo una parte contenuta, sebbene rilevante. Questo aspetto implica problematiche specifiche di natura metodologica nel processo di stima di questa componente all'interno del *tax gap*. Ad esempio, il carattere semi-continuo del fenomeno dell'evasione (concentrazione sul valore zero della variabile *target* imposta evasa), non può essere ignorato nel caso delle frodi. Conseguentemente, alcune tecniche di rimozione del *bias* comunemente usate nella stima del *tax gap* e specificamente introdotte per variabili continue (ad esempio, metodologia a due stadi di Heckman), potrebbero essere totalmente inadeguate per la stima delle frodi.

Per le ragioni menzionate, la scelta modellistica adottata si è orientata su un modello a due stadi: nel primo viene stimata, mediante un modello logistico, la probabilità che ogni soggetto sia un *missing trader*; nel secondo, si effettua la previsione dell'Iva evasa da un soggetto, condizionatamente alla sua connotazione come *missing trader*. La stima finale è ottenuta moltiplicando, per ogni soggetto della platea, la probabilità (stimata) che questo sia un *missing trader* per la previsione dell'Iva sottratta, condizionatamente a questa ipotesi.

Denotando con U la platea di riferimento con numerosità N , con S il campione (MUV/Accertamenti) di numerosità n , e con F la variabile indicatrice dell'attributo *missing trader* definita da: $F_i = 1$ se il soggetto i -esimo è un *missing trader*, $F_i = 0$ altrimenti ($i = 1, \dots, N$). Sia inoltre Y_i la variabile che rappresenta l'imposta sottratta all'erario dal contribuente i -esimo. Infine, si denoti con I la variabile binaria di "inclusione" nel campione, cioè $I_i = 1$ se il soggetto i -esimo appartiene al campione e $I_i = 0$ altrimenti ($i = 1, \dots, N$). La procedura di stima si basa sui due seguenti passi preliminari:

- Primo stadio:

Sulla base dei dati del campione ($I = 1$), stima dei parametri (β) del modello logistico:

$$\text{logit}(p_i) = \beta x_i; \quad p_i \equiv E(F_i | x_i) \quad [3.1]$$

dove x_i rappresenta un vettore di covariate per l'unità i .

- Secondo stadio:

Sui soggetti *missing trader* ($F_i = 1$), stima dei parametri (γ) del modello di regressione lineare:

$$\log Y_i = \gamma z_i + \varepsilon_i \quad [3.2]$$

dove z_i rappresenta un vettore di covariate per l'unità i (non necessariamente disgiunte dalle x_i), e ε_i è un residuo che soddisfa le usuali ipotesi OLS³⁴.

Una volta ottenuto un insieme di stime dei parametri $(\hat{\beta}, \hat{\gamma})$, il valore predetto dell'evasione Iva da *missing trader* per ogni unità i della platea ($i = 1, \dots, N$) è dato da:

$$\widehat{W}_i = \hat{p}_i \widehat{Y}_i \quad [3.3]$$

dove:

$$\hat{p}_i = \frac{e^{\hat{\beta}x_i}}{1 + e^{\hat{\beta}x_i}}; \quad \widehat{Y}_i = A \exp(\hat{\gamma}z_i),$$

e A è un opportuno fattore di aggiustamento che tiene conto della non linearità della trasformazione logaritmica³⁵.

La stima finale del numero di *missing trader* nella popolazione sarà dunque:

$$\widehat{N}_f = \sum_{i \in U} \hat{p}_i \quad [3.4]$$

mentre la consistenza totale delle frodi è data da:

$$\widehat{Y}_f = \sum_{i \in U} \widehat{W}_i \quad [3.5]$$

La metodologia illustrata fornisce una stima puntuale delle variabili di interesse (numero di *missing trader* e consistenza dell'imposta sottratta) per una scelta fissata delle covariate. Al fine di fornire una stima dell'incertezza dei risultati che tenga conto, oltre che della variabilità campionaria, anche della possibile non ottimalità nella scelta delle variabili esplicative, è stata implementata una procedura di tipo *bootstrap cross-validation* basata su $m = 100$ iterazioni³⁶.

La stima finale \widehat{Y}_f dell'Iva evasa e del relativo coefficiente di variazione è ottenuta mediante media e relativo *standard error*, rispettivamente, delle m stime \widehat{Y}_f^j .

3.4.2 L'approccio *top-down* di Istat

La frode da *missing trader*, come si è visto, è parte del più ampio problema dell'evasione Iva, ovvero l'insieme di operazioni finalizzate a ridurne o ometterne il pagamento, o ad accedere a detrazioni o rivedute non dovute.

Nell'ambito dei conti nazionali, la misurazione del *gap* Iva (si vedano anche i Capitoli 1 e 2) è strumentale a definire quale ne sia la quota che deve essere inclusa nel valore aggiunto e nel reddito nazionale al fine di garantirne l'esaustività.

34 *Ordinary Least Squares*.

35 Il calcolo di A si basa sulla procedura descritta, per es. in Wooldridge (2001).

36 Per approfondimenti si veda la "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2021".

In particolare, le operazioni connesse alle frodi generano una variazione degli aggregati di contabilità nazionale se si verificano tre condizioni:

- il bene oggetto della transazione deve esistere e la sua proprietà economica cambiare;
- deve sussistere il flusso economico, ovvero l'imposta deve essere effettivamente pagata dall'acquirente (e dunque ricevuta dai venditori);
- una quota dell'imposta frodata deve rimanere nel reddito dei venditori (al netto di eventuali coperture di strategie da sottocosto).

Per quanto riguarda le frodi da *missing trader*, il verificarsi o meno di queste condizioni dipende dalla meccanica delle frodi stesse che, come si è visto nel corso di questo capitolo, sono per loro natura in continua evoluzione e coprono un ampio spettro di strategie e meccanismi.

Il perimetro concettuale e metodologico della misurazione statistica delle frodi da *missing trader* nei conti nazionali è stato stabilito dalle linee guida prodotte da Eurostat con la finalità di fornire ai paesi membri un *framework* comune per la stima del fenomeno (si veda il Paragrafo 3.3). La stima prodotta da Istat e qui presentata si muove in questo ambito ed è stata ritenuta idonea da Eurostat, che ne ha accettato ipotesi, metodologia e risultati.

Pur esistendo diverse varianti di frode da *missing trader*, ai fini della misurazione statistica del fenomeno³⁷, sono state tenute in considerazione due fattispecie generiche in versione semplificata: due diverse varianti della frode di acquisizione e la frode carosello (mostrate, rispettivamente nelle Figure 3.9, 3.10 e 3.11). La scelta di queste fattispecie consente di evidenziare tre casi di misurazione della variazione di valore aggiunto e reddito nazionale dovuta all'esistenza della frode da *missing trader*.

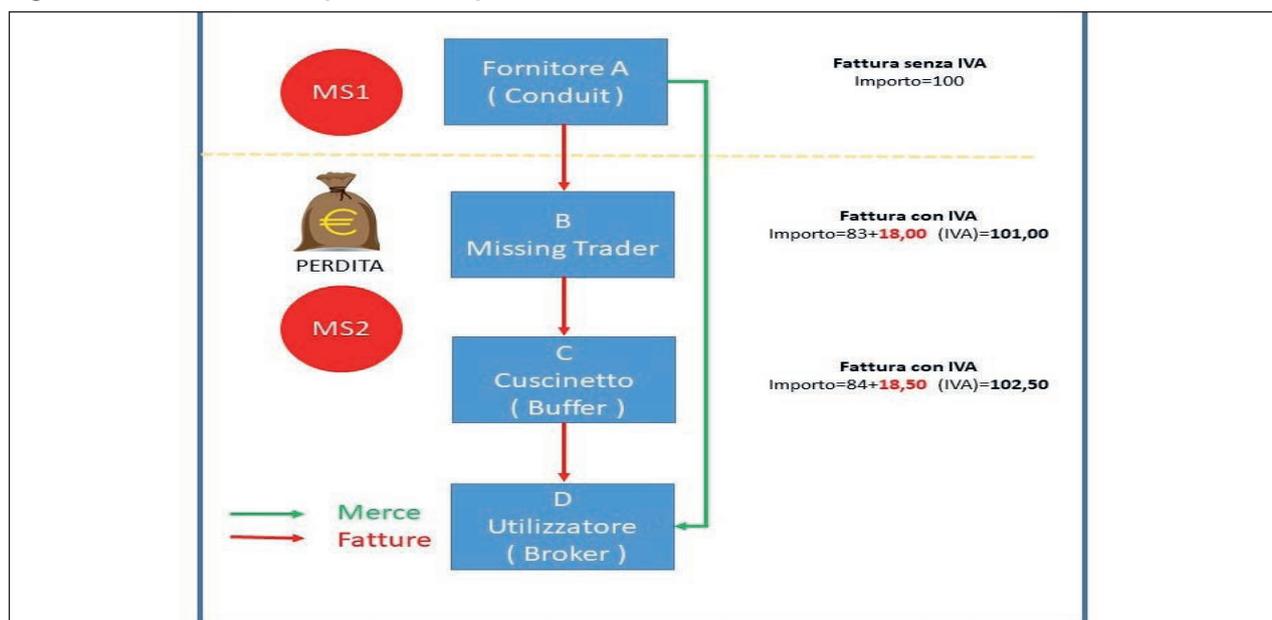
La frode da acquisizione, nelle varianti 1 e 2 (si veda il Paragrafo 3.1.2), richiede almeno due Stati membri e tre o più operatori oltre al consumatore finale. Nei casi considerati a titolo di esempio nelle Figure 3.9 e 3.10 ci sono quattro operatori: un fornitore (Società A) nel MS1, e nel MS2 un *missing trader* (Società B), una società *buffer* (Società C) e un beneficiario (Società D). In entrambi i casi, il bene, invece che passare direttamente dal fornitore al beneficiario (freccia tratteggiata), arriva a quest'ultimo attraverso successive transazioni che coinvolgono anche il *missing trader* e il filtro.

In entrambi i casi proposti, l'Iva versata dalla Società C al *missing trader* (18 nel primo caso e 22 nel secondo) rappresenta l'ammontare della frode da *missing trader*. Nel primo caso, il *missing trader* acquista a 100 dalla Società A e vende sottocosto a 83 alla Società C, mentre nel secondo caso, vende a 100 (ovvero allo stesso prezzo di acquisto). Tenendo in considerazione le condizioni di inclusione nei conti nazionali, e assumendo l'esistenza del bene e l'effettivo cambiamento della sua proprietà economica, le due tipologie di frode di acquisizione generano risultati differenti in termini dell'ammontare di correzione necessario nell'ambito dei conti nazionali.

Nel primo caso (Figura 3.9), parte dell'importo frodato è necessario al *missing trader* per coprire le perdite connesse alla strategia di commercializzazione del bene, che in condizioni normali, genererebbe una perdita pari a 17, ovvero la differenza negativa tra il prezzo di acquisto (100) e quello di vendita (83). Ne consegue che la parte di importo frodato che genera valore aggiunto e rimane nel reddito del frodatore è pari a 1, ovvero la differenza tra l'ammontare della frode (18) e le risorse necessarie a coprire le perdite (17).

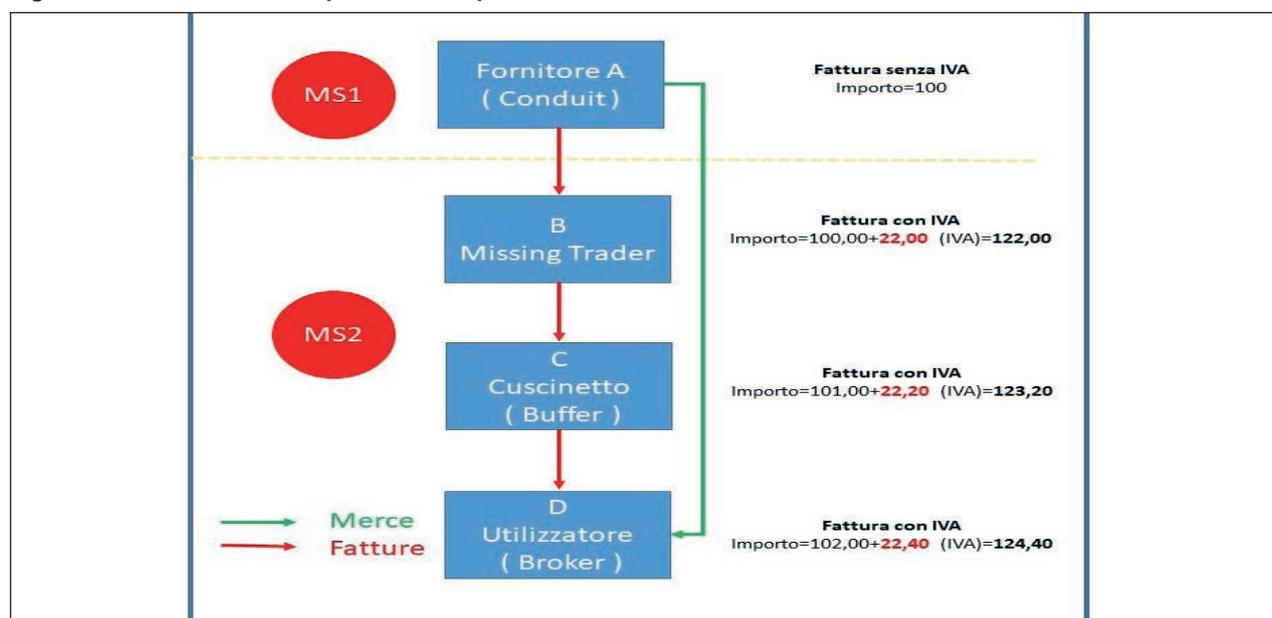
37 GNI group, Subgroup on missing trader VAT fraud – Final Report - Eurostat/C3/GNIG-SG-MT VAT Fraud.

Figura 3.9 La frode da acquisizione di tipo 1



Fonte: Elaborazione degli autori

Figura 3.10 La frode da acquisizione di tipo 2



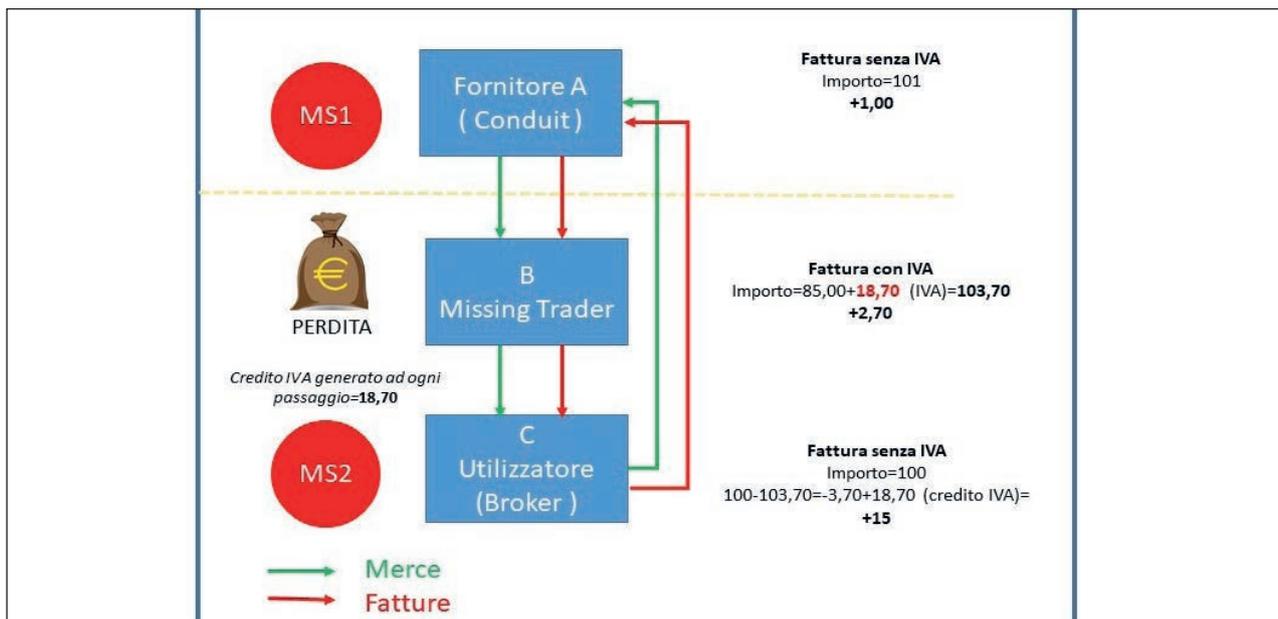
Fonte: Elaborazione degli autori

Nel secondo caso (Figura 3.10), invece, l'importo frodato (pari a 22) genera un uguale ammontare di valore aggiunto ed entra interamente nel reddito del frodatore che non deve usare parte dell'imposta evasa per coprire le perdite nel momento in cui il prezzo di vendita è uguale a quello d'acquisto.

Come visto, lo schema della frode carosello rappresenta un'estensione di quella da acquisizione. Infatti, invece di fornire beni o servizi a un consumatore finale, le merci vengono rivendute al fornitore originario nell'altro Stato membro (*Conduit company*).

Lo schema proposto in Figura 3.11 include tre operatori: la Società A nel MS1, il *missing trader* (Società B) e il beneficiario (Società C) nel MS2. Tuttavia, al fine di aumentare la complessità e ridurre la tracciabilità del carousel, lo schema può includere una o più società *buffer*. Nel caso esaminato, la società B addebita e percepisce l'Iva sulle vendite alla società C, senza poi versarla. Successivamente, la Società C rivende i beni alla società A, la quale è nelle condizioni di iniziare un nuovo passaggio. Differentemente dal caso delle frodi di acquisizione (dove esiste un consumatore finale che ne beneficia), nello schema carousel il bene potrebbe anche non essere effettivamente scambiato lungo la catena.

Figura 3.11 La frode carousel



Fonte: Elaborazione degli autori

Nell'ambito dei conti nazionali, sotto l'ipotesi che la condizione sull'esistenza del bene e il suo cambiamento di proprietà economica sia rispettata, l'importo della frode genera interamente valore aggiunto (e reddito per il frodatore).

Tenuto conto di queste fattispecie e del *framework* concettuale contenuto nelle linee guida di Eurostat, la stima della frode da *missing trader* e delle eventuali integrazioni al valore aggiunto e al reddito nazionale segue una strategia in due fasi:

- misurazione, attraverso un approccio di tipo *top-down*, dall'ammontare della frode da *missing trader*;
- misurazione del valore aggiunto (e reddito nazionale) generato in conseguenza delle operazioni legate alla frode.

La Tavola 3.2 mostra la sequenza di operazioni che compongono la prima fase. In particolare, la prima colonna riporta le componenti (si veda per le definizioni il Capitolo 1), mentre la seconda e la terza riportano i valori relativi alla media 2015-2018 e al 2018 (anno di riferimento per l'analisi).

In coerenza con un approccio di tipo *top-down*, la frode Iva da *missing trader* è dunque stimata a partire dal *gap Iva* (*item C*), che a sua volta si ottiene sottraendo l'Iva effettivamente riscossa stimata dalla contabilità nazionale³⁸ (*item B*) all'Iva potenziale stimata dall'Agenzia delle Entrate (*item A*). La frode Iva da *missing*

38 "Se come fonte si utilizzano gli incassi, questi sono rettificati per tenere conto del fattore temporale, in modo tale che gli importi in questione

trader si ottiene sottraendo al *gap* Iva il valore dell'evasione Iva connessa al valore aggiunto sommerso (da sotto-dichiarazione da impiego di forza lavoro non registrata, *item D*³⁹).

La procedura misura un ammontare di frode Iva da *missing trader* pari 1589 milioni di euro nel 2018 e a 1518 milioni di euro in media sul periodo 2015-2018.

Tavola 3.2 Stima della frode IVA da MT: approccio *top-down* (milioni di euro)

Componenti	Media	
	2015-2018	2018
A. Iva potenziale dell'Agenzia delle Entrate	133972	137044
B. Iva incassata	104835	109333
C. <i>Gap</i> Iva (A-B)	29137	27711
D. Iva frodata interna (ad esempio lavoratori non registrati)	27619	26122
Frode Iva senza flusso monetario	21233	20069
Frode Iva con flusso monetario	6386	6053
Frode Iva da <i>missing trader</i>	1518	1589
Reddito Nazionale Lordo (RLN)	1720450	1790955

Fonte: Elaborazione degli autori

Una volta stimato l'importo della frode Iva da *missing trader*, la seconda fase della misurazione consente di valutare l'impatto delle operazioni connesse alla frode sul valore aggiunto (e dunque sul reddito nazionale). In questo contesto, la quota di frode che concorre a formare il valore aggiunto e il reddito del truffatore dipende dalla meccanica di frode (nei termini delle fattispecie descritte sopra).

Indipendentemente dal tipo di frode, il valore aggiunto dell'operatore *missing trader* può essere espresso come: dove:

$$VA_{MT} = \frac{X}{i} - \rho \frac{X}{i} + X \quad [3.6]$$

- X = importo della frode Iva da *missing trader*;
- i = aliquota Iva;
- ρ = la quota di *output* che rappresenta il valore dei beni acquistati per la rivendita.

Il valore aggiunto dell'operatore *missing trader* è dunque rappresentato dalla somma dei margini commerciali (indipendentemente dal fatto che siano positivi o negativi) e dell'importo della frode.

In questo contesto, il valore di ρ dipende dalla meccanica della frode. Quando ρ è inferiore o uguale a 1 l'intero importo della frode dovrebbe essere incluso nel valore aggiunto del *missing trader*. Ciò avviene nel caso delle frodi da acquisizione di tipo 2 e delle frodi carosello.

Quando ρ è maggiore di 1 (cioè quando la merce viene venduta a un prezzo inferiore rispetto al prezzo di acquisto), la transazione viene eseguita sottocosto e, conseguentemente, una quota della frode dovrebbe coprire i margini commerciali negativi del *missing trader* (frode da acquisizione di tipo 1). Per ottenere il valore di ρ , l'equazione [3.6] può essere modificata per tenere conto della quota di valore aggiunto sul valore dei beni acquistati per la rivendita che si osserva sui mercati (catturati da α).

$$\alpha \rho \frac{X}{i} = \frac{X}{i} - \rho \frac{X}{i} + X \quad [3.7]$$

siano attribuiti al periodo in cui si è svolta l'attività che ha determinato l'insorgenza del debito di imposta. Tale rettifica è basata sull'intervallo di tempo medio intercorrente tra l'attività in questione e la riscossione dell'imposta." ESA §4.27b.

39 Per una definizione approfondita dei diversi item si veda il Capitolo 2.

In altre parole, l'equazione [3.7] permette di definire la quota di sottocosto che un operatore *missing trader* può sopportare in modo da raggiungere, data l'entità della frode, il rapporto di mercato tra il valore aggiunto e il valore dei beni acquistati alla rivendita (che rappresentano la sua soglia di indifferenza, o costo opportunità).

Il valore di ρ può essere ottenuto come:

$$\rho = \frac{1+i}{1+\alpha} \quad [3.8]$$

che, sostituita nell'equazione [3.6], consente di ricavare, una volta dato l'importo della frode, l'aliquota Iva e il valore aggiunto generato con la frode da acquisizione sottocosto.

$$\rho = \frac{1+0.22}{1+0.158} = 1.0535 \quad [3.9]$$

Tenendo in considerazione il margine medio di mercato ($\alpha = 0,158$), l'equazione [3.8] diventa: L'equazione [3.6] può essere infine espressa come:

$$VA_{MT} = -0.0535 \frac{X}{0.22} + X = 0.756 * X \quad [3.10]$$

L'equazione [3.10] consente di definire il livello di valore aggiunto che il *missing trader* genera nel caso di operazioni sottocosto a partire dall'importo della frode, tenuto conto del vincolo di indifferenza espresso dall'equazione [3.8].

Questo schema concettuale può essere applicato alla stima dell'importo della frode Iva da *missing trader* ottenuta attraverso il metodo *top-down* mostrato nella Tavola 3.2 (per il 2018, pari a 1589 milioni di euro), in modo da ottenere l'impatto della frode da *missing trader* in termini di valore aggiunto e reddito nazionale.

In assenza di informazioni attendibili sulla ripartizione dell'importo totale delle frodi per tipologia, la simulazione è stata effettuata considerando diversi scenari, che tengono conto di diverse ipotesi sulla ripartizione delle frodi totali per tipologia, consentendo così di ottenere una serie di possibili risultati.

In particolare si considerano i seguenti scenari:

- scenario 1: 50% carosello, 50% acquisizione (50% tipo 1, 50% tipo 2);
- scenario 2: 100% carosello;
- scenario 3: 100% acquisizione (100% tipo 2);
- scenario 4: 100% acquisizione (50% tipo 1, 50% tipo 2);
- scenario 5: 100% acquisizione (100% tipo 1).

Come sottolineato nel paragrafo precedente, l'intero importo della frode Iva da *missing trader* entra nel valore aggiunto del truffatore in caso di frode carosello e acquisizione non sottocosto, mentre una quota pari a 0,756 della frode genera valore aggiunto per il truffatore in caso di frode da acquisizione sottocosto.

La Tavola 3.3 mostra i risultati ottenuti per i diversi scenari: il valore aggiunto oscilla tra i 1201 e i 1589 milioni di euro, con un impatto sul reddito nazionale (per il 2018, 1791 milioni di euro) inferiore all'0,1%, che rappresenta la soglia di tolleranza per le stime di contabilità nazionale.

Tavola 3.3 Valore aggiunto relativo alla frode Iva da *missing trader* e sua incidenza sul reddito nazionale lordo per scenario (milioni di euro, valori percentuali)

Scenario	Ammontare della frode per tipologia				Valore aggiunto per tipologia				Percentuale RNL (%)
	Carosello	Acquisizione non sottocosto	Acquisizione sottocosto	Totale	Carosello	Acquisizione non sottocosto	Acquisizione sottocosto	Totale	
1	795	397	397	1589	795	397	300	1492	0,08
2	1589	0	0	1589	1589	0	0	1589	0,09
3	0	1589	0	1589	0	1589	0	1589	0,09
4	795	795	0	1589	795	795	0	1589	0,09
5	0	0	1589	1589	0	0	1201	1201	0,07

Fonte: Elaborazione degli autori

APPENDICE

LE FONTI INFORMATIVE

Fatturazione elettronica

L'obbligo di fattura elettronica¹ vale sia nel caso in cui la cessione del bene o la prestazione di servizio è effettuata tra due operatori Iva (operazioni B2B, *Business to Business*), sia nel caso in cui la cessione/prestazione è effettuata da un operatore Iva verso un consumatore finale (B2C, *Business to Consumer*). Sono esonerati dall'emissione della fattura elettronica gli operatori (imprese e lavoratori autonomi) che rientrano nel cosiddetto "regime di vantaggio"².

Acquisendo i dati come file XML (*eXtensible Markup Language*), la fatturazione elettronica consente di velocizzare il processo di contabilizzazione dei dati contenuti nelle fatture stesse, riducendo sia i costi di gestione sia gli errori che si possono generare nell'acquisizione manuale dei dati.

Le informazioni presenti in fattura elettronica sono alimentate dalle seguenti basi informative:

- fattura elettronica verso la Pubblica Amministrazione (FPA);
- fattura elettronica verso i privati (FPR);
- fattura elettronica verso i privati in forma semplificata (FSM);
- fatture emesse comunicate ai fini dell'Esterometro (DTE e DTR);
- fatture ricevute comunicate ai fini dell'Esterometro (DTR).

Dalle informazioni presenti nella base dati sintetica è possibile ricavare il codice fiscale del soggetto inviante (può essere cedente o cessionario), il codice fiscale della controparte, la data del documento, il paese del soggetto inviante e della relativa controparte, il tipo di documento e il tipo di record (B2B, Documento riepilogativo, Autofattura, B2C, Carburanti³).

Dai documenti trasmessi tramite DTE, DTR, FPA, FPR e FSM, altre informazioni di dettaglio, quali la natura del documento e la tipologia di esigibilità Iva sono utilizzate per l'aggregazione degli importi delle operazioni. Per natura del documento è necessario distinguere tra operazioni imponibili, non imponibili, esenti, regime del margine, inversione contabile ("*reverse charge*"), Iva assolta con speciali modalità. Considerando il tipo di esigibilità Iva è da discriminare tra esigibilità differita, immediata, non presente e scissione dei pagamenti.

1 Introdotta dalla Legge di Bilancio 2018, dal 1° gennaio 2019 tutte le fatture emesse a seguito di cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti in Italia potranno essere effettuate solo tramite fatture elettroniche (Provvedimento N. 80757 del 30/4/2018).

2 I soggetti rientranti in questo regime hanno comunque la possibilità di emettere fatture elettroniche.

3 Per distinguere un'operazione B2B da una B2C si tiene conto della presenza o meno della partita Iva del cessionario. Pertanto, se un soggetto effettua più acquisti dal medesimo fornitore, identificandosi a volte con la partita Iva, altre con il codice fiscale, sono presenti due distinte coppie aventi la medesima combinazione di codici fiscali ma tipi di record diversi: una volta come B2B, l'altra con B2C.

Dichiarazioni Iva

La dichiarazione Iva è il modello attraverso il quale i titolari di partita Iva che esercitano attività di impresa, artistiche o professionali, devono indicare tutte le operazioni attive e passive riguardanti l'anno di imposta precedente. Da tale dichiarazione si determina la liquidazione definitiva del debito o del credito d'imposta. Se il titolare di partita Iva si accorge di aver trasmesso una dichiarazione errata prima del termine ordinario del 30 aprile può trasmettere un nuovo modello correttivo. Se invece si rendesse conto di aver trasmesso una dichiarazione errata dopo il termine ordinario ha comunque la possibilità di trasmettere una dichiarazione integrativa entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione.

Sono esonerati dalla presentazione della dichiarazione Iva:

- i contribuenti che per l'anno di imposta hanno registrato esclusivamente operazioni esenti⁴;
- i contribuenti che si avvalgono del regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità (cosiddetti "nuovi minimi");
- i produttori agricoli esonerati dagli adempimenti;
- le imprese individuali che hanno dato in affitto l'unica azienda e non esercitano altre attività rilevanti agli effetti dell'Iva;
- i soggetti passivi di imposta, residenti in altri Stati membri della Comunità Europea, se hanno effettuato nell'anno di imposta solo operazioni non imponibili, esenti o comunque senza obbligo di pagamento dell'imposta;
- i contribuenti che hanno esercitato l'opzione per l'applicazione delle disposizioni in materia di attività di intrattenimento e di spettacolo;
- i contribuenti che si avvalgono del regime forfetario.

Si rammenta che per le operazioni a partire dal 1° gennaio 2020, gli esportatori abituali che intendono acquistare o importare senza l'applicazione dell'Iva devono trasmettere telematicamente all'Amministrazione fiscale la dichiarazione di intento.

Inoltre, i soggetti passivi Iva, in riferimento alle operazioni intracomunitarie, sono tenuti a presentare l'elenco riepilogativo delle cessioni e acquisti intracomunitari di beni comunitari e delle prestazioni di servizi.

Versamenti F24 Iva

Tutti i titolari di partita Iva sono tenuti a utilizzare il modello F24 per il versamento di tributi, contributi e premi. Il modello è definito "unificato" perché permette al contribuente di effettuare con un'unica operazione il pagamento delle somme dovute, compensando il versamento con eventuali crediti. I contribuenti che presentano la dichiarazione annuale devono effettuare il versamento dell'imposta dovuta in base alla dichiarazione presentata. Vi è la possibilità di compiere versamenti periodici dell'Iva, utilizzando il modello F24, in modalità esclusivamente telematica. I termini di versamento variano a seconda del tipo di contribuente.

4 Dpr 633/1972. Questo esonero non si applica se il contribuente ha effettuato operazioni imponibili anche se riferite ad attività gestite con contabilità separata; ha registrato operazioni intracomunitarie; ha effettuato acquisti per i quali, in base a specifiche disposizioni, l'imposta è dovuta da parte del cessionario (acquisti di oro, argento puro, rottami, ecc.).

La liquidazione trimestrale Iva può essere scelta dai contribuenti che nell'anno solare precedente hanno realizzato un volume d'affari non superiore a 400.000 euro, per i lavoratori autonomi e per le imprese che hanno come oggetto della propria attività la prestazione di servizi o 700.000 euro, per le imprese che esercitano altre attività.

L'opzione deve essere comunicata nella prima dichiarazione annuale Iva da presentarsi successivamente alla scelta operata, ha effetto dall'anno in cui è esercitata e fino a revoca. Alcune categorie di soggetti quali distributori di carburanti, autotrasportatori di merci conto terzi, esercenti attività di servizi al pubblico, esercenti arti e professioni sanitarie è prevista la possibilità di effettuare le liquidazioni con cadenza trimestrale.

Il confronto di tali base dati è riconducibile alla necessità, da parte dell'Amministrazione finanziaria, di disporre di stime del *gap* Iva abbastanza dettagliate da poter fornire utile *input* alle attività di analisi del rischio e all'azione di contrasto dei fenomeni evasivi.

STAF

L'applicativo STAF (STrumento AntiFrode) è una base dati costruita per il contrasto alle frodi fiscali. È di estremo interesse perché permette di evidenziare i comportamenti e le caratteristiche tipiche dei frodatori. Esso contiene tutte le partite Iva di recente apertura, nonché tutti quei soggetti giuridici per i quali si sia verificata una variazione per quanto concerne la rappresentanza legale.

Il *database* risulta, per questo motivo, un fondamentale strumento, per i fini più strettamente operativi di contrasto agli illeciti, ma è anche utile per investigare in maniera approfondita gli schemi fraudolenti, identificando un insieme di criteri di rischio, che permettono di giungere a una identificazione "operativa" dei *missing trader*.

I soggetti presenti in STAF sono monitorati per quattro anni. L'applicativo prevede dei criteri di rischio, per ciascuno dei quali è calcolato uno specifico punteggio: la sommatoria di tali punteggi individua la pericolosità del soggetto dal punto di vista fiscale. In ottica antifrode la rapida individuazione dei soggetti potenzialmente a rischio è basilare, per un efficace contrasto di tali fattispecie, e questa esigenza si rispecchia sulla struttura del *database*. L'applicativo segue il soggetto nella sua evoluzione storica e i punteggi di rischio sono, in relazione a ciò, raggruppati in tre specifici gruppi:

- criteri *ex ante*: riguardano i primi 3 mesi di vita della partita Iva, "ante" rispetto alla scadenza di qualsiasi adempimento dichiarativo;
- criteri *ex post* trimestrale: sono calcolati dopo i primi 3 mesi di vita della partita Iva, sono in grado di considerare quale elemento fondante della valutazione la presenza e il contenuto delle LIPE (Liquidazioni Periodiche Iva trimestrali);
- criteri *ex post* annuali: effettuano una valutazione sui dati della dichiarazione Iva (se) presentata.

Quindi, per ogni fase di vita della partita Iva, si considerano i diversi dati a disposizione.

I criteri *ex ante*, come detto precedenti a qualsiasi dichiarazione presentata dalla partita Iva in esame, prendono in considerazione sia dati già a disposizione prima al momento dell'attivazione della partita Iva, quali ad esempio le caratteristiche anagrafiche delle società analizzate (es: la natura giuridica, l'attività economica prevalente), sia criteri di rischio riguardanti il rappresentante legale della società/titolare della partita Iva, guardando alla sua storia fiscale personale (es. le iscrizioni a ruolo, il reddito degli ultimi anni).

I criteri *ex post*, trimestrale e dichiarativo, sono basati rispettivamente sulle informazioni desumibili dalle LIPE e dalle dichiarazioni Iva (annuali), con particolare attenzione alla realizzazione di operazioni effettuate senza applicazione dell'Iva e quindi a rischio di salto d'imposta: acquisti intracomunitari e/o da San Marino, emissione di lettere di intento, estrazioni da deposito Iva.

Le interrogazioni devono essere effettuate su base territoriale, secondo la competenza del singolo utente che procede. L'estrapolazione dei soggetti può poi essere personalizzata sulla base delle specifiche esigenze degli utenti: può essere prodotta una semplice lista con soggetti ordinati in base al punteggio di rischio, oppure si può scegliere di valorizzare determinati campi e quindi ottenere un'elencazione di soggetti filtrata in base al/ai criterio/i di rischio valorizzato/i. È possibile altresì interrogare il singolo soggetto e verificare i punteggi di rischio attribuiti da STAF nelle varie fasi di vita della partita Iva. In una apposita finestra, infine, si rende possibile effettuare interrogazioni mirate in base all'inclusione dei soggetti nella banca dati VIES, estrapolando chi vi sia stato compreso (eventualmente in una determinata zona geografica o in un preciso periodo storico) e chi vi sia stato escluso.

VIES

I dati VIES (*VAT Information Exchange System*), o elenchi ricapitolativi dell'Iva, costituiscono una fonte amministrativa richiesta ai sensi dell'articolo 263 della Direttiva 2006/112/CE. Questa norma comunitaria prevede che ciascuno Stato membro raccolga e trasmetta, in un sistema di scambio dati europeo supervisionato da DG TAXUD, le informazioni sulle cessioni intracomunitarie attivate dai propri contribuenti. Inoltre per poter effettuare queste operazioni bisogna essere inclusi nell'archivio VIES. L'obbligo di essere inclusi nell'archivio VIES per poter effettuare operazioni intracomunitarie riguarda tutti i soggetti che esercitano attività di impresa, arte o professione, nel territorio dello Stato, o vi istituiscono una stabile organizzazione. Inoltre, la richiesta può essere fatta anche dai soggetti non residenti che presentano la dichiarazione per l'identificazione diretta ai fini Iva (modello ANR) o che si identificano tramite nomina di un rappresentante fiscale.

In Italia, sin dall'introduzione del sistema Intrastat, che ha sostituito il sistema di controlli doganali all'interno della comunità, la raccolta dei dati statistici è congiunta a quella dei dati fiscali. Pertanto, sullo stesso modello Intrastat ci sono variabili sia statistiche (Intrastat) sia fiscali (VIES), variamente compilate a seconda delle diverse soglie di esenzione. Fino ai dati relativi al 2017, l'Italia aveva imposto l'obbligo fiscale VIES non solo sulle cessioni, come richiesto dalla norma comunitaria, ma anche sugli acquisti intracomunitari. In seguito a un'importante semplificazione introdotta dal 2018, la parte relativa ai dati sugli acquisti è ora obbligatoria solo dal punto di vista statistico, sebbene abbia mantenuto intatto il suo contenuto informativo in termini di variabili richieste.

I dati contenuti nel *dataset* VIES sono: la partita Iva del dichiarante, il valore imponibile, il paese del partner commerciale e la sua partita Iva. È molto importante tenere presente che il concetto di Stato membro partner utilizzato nel sistema VIES è diverso da quello applicato in Intrastat. Nel sistema VIES lo Stato membro partner è definito sulla base del flusso fiscale (fattura), mentre in Intrastat il paese partner è collegato a un flusso fisico di merci. Il numero di identificazione Iva (compreso il codice dello Stato membro) della persona che acquista i beni nell'altro Stato membro è riportato nella dichiarazione VIES e non indica necessariamente il paese in cui i beni si spostano fisicamente. Inoltre i dati VIES includono anche dati rilevanti a fini fiscali ma non statistici, per esempio i dati relativi alle triangolazioni.

Le dichiarazioni VIES contengono informazioni sulle cessioni di beni all'interno dell'Ue e possono, di conseguenza, essere utilizzate per l'analisi e il miglioramento della qualità dei dati Intrastat. Secondo il regolamento (CE) n. 1798/2003 del Consiglio, l'amministrazione fiscale nazionale riceve dalle amministrazioni fiscali di tutti gli altri tati membri le informazioni VIES pertinenti. Di conseguenza, le informazioni sugli acquisti intra-Ue sono disponibili e possono essere utilizzate anche a fini statistici per integrare i dati sugli arrivi di merci. Specificatamente, negli ultimi anni la soglia di esenzione statistica per gli acquisti intracomunitari in Italia si è alzata: la parte di dati mancante è appunto integrata con i dati VIES dei paesi partner.

Eurofisc

Il Regolamento (Ue) N. 904/2010, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto, stabilisce delle procedure comuni per consentire alle autorità fiscali dei paesi dell'Unione di collaborare e condividere informazioni sul tema dell'imposta sul valore aggiunto e la lotta contro la frode Iva. Come indicato anche nella sintesi del documento predisposta dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, esso è rivolto ad assicurare:

- la corretta quantificazione e applicazione dell'Iva;
- l'individuazione e la prevenzione della frode dell'Iva;
- la protezione del gettito fiscale derivante dall'Iva.

Gli strumenti previsti nel Regolamento, onde raggiungere gli scopi indicati, sono molteplici e sono stati aggiornati negli anni; per quanto qui di interesse, al Capo X, artt. 33 e ss. è prevista in particolare la creazione della rete Eurofisc, un *network* per lo scambio rapido di informazioni mirate tra Stati membri.

La rete Eurofisc è organizzata dagli Stati membri e si compone da ufficiali designati dalle diverse autorità nazionali. Il funzionamento, nel pieno spirito del Regolamento 904, è assolutamente contestualizzato nel quadro della lotta alle frodi in materia di Iva ed è organizzato in cd. «ambiti di attività di Eurofisc», denominati *Working Field*, ognuno dei quali dedicato a una specifica area di frode Iva.

La partecipazione a Eurofisc è libera, essendo nella disponibilità di ogni Stato membro scegliere di aderire o meno a ciascuno dei WF in cui Eurofisc è articolato; tuttavia, una volta scelta la partecipazione, il Reg. 904/2010 chiede una presenza attiva nel processo di scambio multilaterale delle informazioni (assicurando comunque al contempo la riservatezza delle informazioni scambiate, secondo quanto previsto dall'articolo 55 dello stesso Regolamento, cfr. art. 34).

Ogni WF è presieduto da un coordinatore eletto tra i funzionari di collegamento degli Stati che vi prendono parte; il coordinatore deve curare la raccolta delle informazioni pervenute dagli Stati partecipanti, la messa a disposizione a favore degli altri funzionari partecipanti, l'elaborazione delle informazioni ricevute e la condivisione dei conseguenti risultati attraverso un *feedback*. Le informazioni sono scambiate con mezzi elettronici e in particolare è stato recentemente implementato un apposito applicativo informatico, denominato *Transaction Network Analysis* (TNA), ideato per raccogliere in via automatizzata dal VIES le informazioni qui contenute e analizzarle in connessione con i dati scambiati su Eurofisc. L'applicativo effettua una selezione mirata delle informazioni sulla base di specifici criteri di rischio, fornendo in questo modo dei dati già oggetto di una prima elaborazione (automatizzata).

MUV

L'applicativo MUV (Modello Unificato di Verifica) è la banca dati utilizzata per la gestione delle attività di verifica e controllo: la procedura è attiva per:

- la comunicazione al Sistema Informativo Centrale delle attività di “verifica”, di “accesso mirato” e di “accesso breve” effettuate ai fini di varie imposte dalle Strutture operative dell'Agenzia;
- la gestione informatica delle attività istruttorie trasmesse all'Agenzia delle entrate dalla Guardia di Finanza, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dalla SIAE.

È rilevante notare che tale base dati integra le informazioni relative ai Processi Verbali di Constatazione (PVC) con dati relativi agli accertamenti eventualmente da questi innescati. In particolare, per ogni processo verbale che ha dato origine a un accertamento sono riportati, tra le altre informazioni, gli importi della Maggiore Imposta Constatata/Accertata, le somme (eventualmente) riscosse, l'organo di verifica e un indicatore che consente di qualificare l'oggetto della verifica (e del corrispondente accertamento) come “frode”. Le frodi sono poi ulteriormente distinte in “intra-comunitarie”, “intra-comunitarie e alle esportazioni”, e “alle esportazioni”. Si tratta quindi di un applicativo che costituisce una fondamentale fonte informativa per analizzare i fenomeni fraudolenti transnazionali.

Il Processo Verbale di Constatazione è un atto procedimentale che contiene i rilievi che l'Amministrazione finanziaria (Guardia di Finanza o Agenzia delle Entrate) ha riscontrato nel corso di accesso fisico presso l'attività del contribuente sottoposto a controllo. Il processo Verbale di Constatazione, pur notificato al contribuente, non è un atto autonomamente impugnabile (le contestazioni contro questo atto potranno eventualmente essere fatte valere unitamente all'impugnazione dell'atto di recupero che ne consegue): esso “fotografa” in un documento quanto constatato dai verbalizzanti nel corso del controllo, evidenziando le irregolarità (rilievi) che i funzionari procedenti al controllo ritengono essere state realizzate. Tali rilievi potranno poi costituire la base di un apposito avviso di accertamento, atto che procede al recupero degli imponibili evasi, applicando altresì le relative sanzioni, oppure di un atto di contestazione, riservato alla comminazione di sanzioni che non comportano il recupero di base imponibile. Il Processo Verbale di Constatazione, quindi, è un atto amministrativo con il quale l'Amministrazione finanziaria, al termine delle verifiche effettuate, condivide con il contribuente i risultati dell'attività svolta. Il verbale ha la funzione di:

- documentare e rendicontare l'attività istruttoria posta in essere dagli Uffici verificatori;
- individuare eventuali violazioni riscontrate sull'attività del contribuente verificato;
- argomentare i rilievi mossi (in fatto e in diritto), utili alla successiva attività accertativa;
- individuare l'ammontare degli eventuali tributi evasi.

Il processo verbale potrebbe riguardare sia una singola annualità, sia più periodi di imposta (a seconda della tipologia di indagine effettuata dai verificatori); esso poi può riguardare diverse imposte (Iva, II.DD., eccetera).

L'accesso, le ispezioni e le verifiche costituiscono strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per l'adempimento dei suoi compiti accertativi nei confronti dei contribuenti.

L'“accesso” viene definito come un atto amministrativo di natura autoritativa: consiste nel potere di entrare e di permanere, anche senza o contro il consenso di chi ne ha la disponibilità, nei locali destinati all'esercizio di attività economiche.

Con il termine “ispezione” si intende lo svolgimento di indagini documentali, con particolare riguardo ai documenti e alle scritture contabili obbligatorie, al fine di controllarne sia la regolarità formale sia di riscontrarne i fatti e le situazioni realmente accaduti nell’attività economica. Essa interessa, quindi, sia il controllo formale sia sostanziale. Tendenzialmente, una volta effettuato l’accesso l’attività istruttoria prosegue con l’ispezione. L’ispezione è una attività propedeutica e necessaria per eseguire le ispezioni documentali e le verificazioni.

Con il termine di “ispezioni documentali” si intendono le analisi di scritture, libri, registri e documenti la cui istituzione, tenuta e conservazione sono obbligatori, e nel raffronto del loro contenuto con quello degli altri documenti reperiti nel corso delle ricerche o in fasi successive della verifica, tra cui: corrispondenze commerciali, contabilità a fini di controllo interno della gestione (*budget, report, etc.*), la documentazione contabile di altri soggetti che hanno intrattenuto rapporti economici con il soggetto verificato.

Le “verificazioni”, invece, consistono in riscontri della gestione ispezionata attuati avendo come punti di riferimento il documento e le scritture contabili; come oggetto, la realtà fattuale dell’impresa che in detti documenti e scritture trova rappresentazione formale.

Le “verifiche”, infine, indicano l’analisi contabile ed extracontabile dell’attività del contribuente e comportano una permanenza, più o meno lunga, dei verificatori presso il contribuente: la verifica assorbe l’accesso e l’ispezione documentale.

Nel caso in cui i funzionari precedenti constatino la presenza di un comportamento fraudolento, di tale fatto deve essere dato atto all’interno del Processo Verbale di Costatazione. Ai fini della compilazione del MUV in ipotesi di frode, viene effettuata una discriminazione tra frode “intracomunitaria”, “alle esportazioni” o “intracomunitaria e alle esportazioni”. Tale distinzione dipende dalla natura delle operazioni: se la cessione tra i soggetti è relativa a operazioni intracomunitaria o extra Ue: se i beni vengono inviati in altri paesi Ue, occorre espletare la procedura della “cessione intracomunitaria” dei beni . Se i beni vengono inviati in paesi extra Ue, occorre espletare la procedura della “cessione all’esportazione” dei beni .

È necessario precisare che nella banca dati MUV viene evidenziata la presenza di un comportamento fraudolento, senza compiere una discriminazione tra i protagonisti della frode Iva intracomunitaria (*Missing trader, ect.*). Tale distinzione è di vitale importanza ai fini della implementazione della metodologia *bottom-up* sviluppata dall’Agenzia delle Entrate. Per raggiungere tale scopo sono stati incrociati i dati presenti su MUV con le informazioni desumibili da altre basi dati quali Dichiarazione Iva, Versamenti F24, Dati Fattura.

Registro esteso delle principali variabili economiche delle imprese

Il registro esteso delle principali variabili economiche delle imprese meglio conosciuto come “Frame SBS” è un sistema integrato di dati amministrativi e statistici, realizzato annualmente dall’Istat per la stima dei risultati economici delle imprese a partire dalle unità giuridiche⁵ (circa 4,4 milioni) incluse nell’Archivio Statistico delle Imprese Attive – ASIA, ossia il registro statistico delle imprese prodotto annualmente dall’Istat secondo i regolamenti europei del *Business Register*⁶.

5 L’unità di rilevazione è l’impresa, definita dal Regolamento (Cee) n. 696/93 del Consiglio, del 15 marzo 1993, relativo alle unità statistiche di osservazione e di analisi del sistema produttivo nella Comunità, come “la più piccola combinazione di unità giuridiche che costituisce un’unità organizzata va per la produzione di beni e servizi che fruisce d’una certa autonomia decisionale. In particolare per quanto attiene alla destinazione delle sue risorse correnti. Un’impresa esercita una o più attività in uno o più luoghi. Un’impresa può corrispondere a una sola unità giuridica”.

6 Regolamento europeo N.2152/2019, che ha abrogato il regolamento comunitario sulle statistiche strutturali sulle imprese (SBS - *Structural*

Il Frame è costruito sfruttando in maniera integrata i dati di fonte amministrativa di natura camerale (Bilanci civilistici delle società di capitali), fiscale (Studi di Settore con i nuovi Indici Sintetici di Affidabilità fiscale - ISA, Modello "Unico", Modello "IRAP - Imposta regionale sulle attività produttive"), e previdenziale (denunce mensili relative ai lavoratori dipendenti "UniEmens", che alimentano il Registro Annuale del Costo del Lavoro nelle Imprese - RACLI, realizzato dall'Istat) e i dati delle rilevazioni strutturali sulle imprese raccolti mediante la Rilevazione sulle piccole e medie imprese e sull'esercizio di arti e professioni - PMI (indagine campionaria sulle imprese fino a 99 addetti) e la Rilevazione dei conti economici delle imprese e per l'esercizio di arti e professioni (ex SCI) (indagine di tipo censuario sulle imprese da 100 addetti in su).

Il Frame è utilizzato correntemente per la produzione delle statistiche strutturali sulle imprese (*Structural Business Statistics*) ed è stato progettato per rappresentare anche un registro di dati di *input* per le stime di Contabilità Nazionale, che lo utilizza come fonte informativa dal lato delle imprese.

L'utilizzo dei dati amministrativi richiede alcune fasi preliminari di valutazione delle informazioni in essi contenute:

- individuazione delle voci rilevanti;
- valutazione dell'accostamento definitivo con le variabili statistiche;
- verifica del contenuto informativo delle voci presenti nelle diverse fonti amministrative.

Sulla base di queste verifiche preliminari è stata costruita una gerarchia nell'utilizzo delle fonti amministrative nella compilazione della base di dati:

- Bilanci civilistici;
- ISA (ex studi di settore);
- Modello Unico;
- Modello IRAP.

Per le imprese attive - presenti nell'Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA) - non presenti in nessuna delle fonti precedenti, si provvede all'integrazione statistica dei dati mancanti, potendo contare comunque su informazioni provenienti dall'archivio INPS e dalla loro elaborazione a scopi statistici (EMENS) relativamente al costo del lavoro e da ASIA stesso per quel che riguarda il volume d'affari (derivato principalmente dai Modelli Iva).

Per ciascuna delle fonti sono state implementate procedure di controllo al fine di:

- verificare l'unicità delle informazioni relative alla medesima unità all'interno della singola fonte, per eliminare eventuali "record duplicati";
- controllare ed eventualmente correggere tutte le incoerenze che dovessero presentarsi all'interno dello stesso archivio amministrativo.

In una fase successiva, si provvede poi all'"armonizzazione" e "standardizzazione" delle variabili di origine amministrative in variabili statistiche, prima di associare poi un'unica fonte a ogni impresa.

Il *database* risultante, denominato "Frame base" fornisce il punto di partenza per tutte le operazioni successive che devono essere fatte per la costruzione del Frame finale, completo di tutte le informazioni necessarie alle stime SBS e degli aggregati di Contabilità Nazionale, attraverso una serie di integrazioni statistiche dei dati mancanti, che utilizzano le informazioni delle rilevazioni SCI e PMI quando necessario.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Amemiya, T. 1985. *Advanced Econometrics*. Cambridge, MA, U.S.: Harvard University Press.
- Chen, J., and J. Shao. 2000. "Nearest Neighbor Imputation for Survey Data". *Journal of Official Statistics*, Volume 16, Issue 2: 113-131.
- Convenevole, R., e S. Pisani (a cura di). 2003. "Le basi imponibili IVA. Un'analisi del periodo 1982-2001". *Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate*, 2003/1. Roma, Italia: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate.
- Costa, S., F. Sallusti, C. Vicarelli, and D. Zurlo. 2022a. "Firms' solidity before an exogenous shock: Covid-19 pandemic in Italy". *Economic Analysis and Policy*, Volume 76(C): 946-961. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2022.10.007>.
- Costa, S., F. Sallusti, C. Vicarelli, and D. Zurlo. 2022b. "Tech on the ROC: export threshold and technology adoption interacted". *Small Business Economics*, Volume 59, Issue 4: 1593–1611. <https://doi.org/10.1007/s11187-021-00581-7>.
- Costa, S., F. Sallusti, C. Vicarelli, and D. Zurlo. 2019. "Over the ROC methodology: Productivity, economic size and firms' export thresholds". *Review of International Economics*, Volume 27, Issue 3: 955-980. <https://doi.org/10.1111/roie.12405>.
- D'Agosto, E., M. Marigliani, and S. Pisani. 2016. "A general framework for measuring VAT compliance in Italy". *Argomenti di discussione dell'Agenzia delle Entrate (Discussion topics)*, N. 2/2016. Roma, Italia: Agenzia delle Entrate.
- Efron, B. 1979. "Bootstrap Methods: Another Look at the Jackknife". *The Annals of Statistics*, Volume 7, N. 1: 1–26.
- European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union. 2009. *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States: Report 2009*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FISCALIS Tax Gap Project Group. 2016. *The Concept of Tax Gaps: Report on VAT Gap Estimations*. Brussels, Belgium: European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union.
- Hastie, T., R. Tibshirani, and J. Friedman. 2009. *The Elements of Statistical Learning. Data Mining, Inference, and Prediction, Second Edition*. New York, NY, U.S.: Springer, *Springer Series in Statistics*.
- Heckman, J.J. 1976. "The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models". In Berg, S.V. (Ed.). *Annals of Economic and Social Measurement*, Volume 5, N. 4: 475-492. Cambridge, MA, U.S.: National Bureau of Economic Research - NBER.
- HM Revenue & Customs. 2015. *Measuring tax gaps, 2015 edition. Tax gap estimates for 2013-14*. London, UK: HM Revenue & Customs Corporate Communications.

- Hutton, E. 2017. "The Revenue Administration–Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation". *Technical Notes and Manuals*, N. 2017/004. Washington, DC, U.S.: International Monetary Fund.
- Little, R.J.A. 1988. "Missing-Data Adjustments in Large Surveys". *Journal of Business and Economic Statistics*, Volume 6, N. 3: 287–296.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - MEF. 2021. "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2021". *Rapporti e relazioni*. Roma, Italia: MEF.
- Nerudova, D., and M. Dobranschi. 2019. "Alternative method to measure the VAT gap in the EU: Stochastic tax frontier model approach". *PLoS One*, 14(1): e0211317.
- Poniatowski, G., M. Bonch-Osmolovskiy, J.M. Durán-Cabré, A. Esteller-Moré, and A. Śmietanka. 2019. "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report". *CASE Reports*, N. 500 (2019). Warsaw, Poland: CASE - Center for Social and Economic Research.
- Rosenbaum, P.R., and D.B. Rubin. 1983. "The central role of the propensity score in observational studies for causal effects". *Biometrika*, Volume 70, Issue 1: 41-55.
- Sallusti, F. 2021. "Measuring profit shifting in Italy with propensity score matching and receiver operating characteristics analysis (PS-ROC) method". *UNCTAD Research Paper*, N. 64/2021. Geneva, Switzerland: United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD.
- Sallusti, F., and L. Cavalli. 2019. "Detecting Under-Reporting of Value Added and VAT Fraud in National Accounts". Paper presented at the 7th *International Monetary Fund – IMF Statistical Forum: Measuring the Informal Economy*. Washington, DC, U.S., November 14-15, 2019.
- Wooldridge, J.M. 2001. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA, U.S.: The MIT Press.