

TABELLA 4.B.2: CONTROLLI MULTILATERALI

Settore	Paese Capofila	Altri Paesi
Commercio automobili	Germania	Polonia, Ungheria
Apparecchi medicali	Germania	
Servizi di telecomunicazione	Italia	Portogallo, Lettonia, Romania, Slovenia, Spagna
Commercio di beni e materie prime	Italia	Regno Unito
Servizi informatici	Italia	Francia
Commercio prodotti petroliferi	Italia	
Proventi gioco calcio	Paesi Bassi	Portogallo, Regno Unito.
Distribuzione di bevande	Regno Unito	Austria Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Paesi Bassi, Spagna, Norvegia
Commercio di metalli	Regno Unito	Slovenia
Commercio oli minerali	Repubblica Ceca	Francia, Germania, Ungheria, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia
Servizi informatici	Repubblica Ceca	Slovacchia
Commercio di camper	Svezia	

Eurofisc

Il Regolamento UE 904/2010 ha anche istituito “Eurofisc”, un *network* di cooperazione amministrativa in ambito IVA mirato che funziona come meccanismo di *early warning* rispetto a casi di frodi in settori specifici. I funzionari dei diversi Stati membri cooperano interagendo attraverso un rapporto diretto, assistiti dal supporto logistico e organizzativo della Commissione europea. La Direttiva 8 ottobre 2010 del Ministro dell’economia e delle finanze ha disposto la partecipazione congiunta ad Eurofisc dell’Agenzia delle entrate, dall’Agenzia delle Dogane e dei

Monopoli e dalla Guardia di Finanza, nella loro qualità di Servizi di collegamento con un coordinamento nell'ambito della cosiddetta "cabina di regia".

A livello comunitario, nel complesso l'attività di Eurofisc presenta ancora alcune criticità, connesse principalmente alla mancanza di un pieno coordinamento tra gli Stati membri nelle analisi di rischio congiunte. Tale circostanza non consente di utilizzare immediatamente i dati condivisi ai fini dell'individuazione dei fenomeni fraudolenti oggetto di indagine. Le strutture operative dell'Amministrazione finanziaria italiana, tuttavia, sono concordi nel ritenere utile tale strumento di cooperazione e nell'auspicarne un rafforzamento, come prospettato dalla Commissione europea nel recente Piano d'azione sull'IVA.

In tale prospettiva di rafforzamento, nel corso del 2016 l'Italia è passata da Paese osservatore a membro ufficiale del Gruppo di lavoro 2 di Eurofisc dedicato alle frodi sul commercio di automobili, imbarcazioni e velivoli. In seno ad Eurofisc sono stati costituiti, inoltre, due ulteriori Gruppi di Lavoro: il n. 5 dedicato alla frode sul Commercio Elettronico e il n. 6 dedicato all'analisi dei fenomeni di frode emersi attraverso l'utilizzo del sistema informativo TNA¹²³. L'Italia partecipa ad entrambi i gruppi.

Nel corso del 2018 si è concluso l'esame, presso il Gruppo del Consiglio, del testo della proposta legislativa della Commissione Europea, fortemente sostenuta dall'Italia, per la modifica del Regolamento 904/2010/UE sulla cooperazione amministrativa e la lotta alle frodi in materia di IVA. Il Regolamento emendato, che entrerà in vigore entro il 2018, contiene una serie di misure di cooperazione rafforzata che vanno oltre il consueto scambio di informazioni, e conferisce ad Eurofisc un ruolo rafforzato rispetto a quello attuale. Il Regolamento consente in particolare la collaborazione di Eurofisc con le autorità europee antifrode - OLAF ed Europol - nei casi di frodi transfrontaliere di rilevante entità e prevede l'allargamento delle attuali basi dati informatiche che Eurofisc può utilizzare nella sua attività di indagine anche a dati di natura non fiscale. E' presumibile che tali nuove misure possano produrre effetti positivi nel contrasto alle frodi e all'evasione dell'IVA già nella prima fase applicativa.

La cooperazione internazionale nel settore dell'imposizione diretta

In ambito europeo la cooperazione amministrativa nel campo della fiscalità diretta è disciplinata dalla Direttiva 2011/16/UE del 15 febbraio 2011, che è stata di recente più volte emendata. Anche in questo settore l'assetto della cooperazione prevede un'Autorità competente, che per l'Italia è il Direttore generale delle finanze, un Ufficio Centrale di Collegamento (incardinato presso il Dipartimento delle finanze, Direzione relazioni internazionali), e due Servizi di collegamento, designati dall'Autorità competente per procedere a scambi diretti di informazioni, individuati presso l'Agenzia delle entrate ed il Comando Generale della Guardia di Finanza. La cooperazione nell'ambito della Direttiva 2011/16/UE riguarda tutte le imposte, fatta eccezione per l'IVA e le accise (disciplinate da altri strumenti di cooperazione).

Nel corso del 2017 l'Amministrazione fiscale italiana ha ricevuto 301 richieste di cooperazione e ne ha inviate 504. Sono state inviate risposte rispetto a 239 richieste e ricevute risposte rispetto a 279 richieste. Sono state inviate informazioni su base spontanea in 265 casi e ricevute informazioni su base spontanea in 654 casi. Nella Tabella 4.B.3 vi è un riepilogo complessivo, con ripartizione delle richieste per singolo Stato membro dell'Unione europea.

¹²³ "Transaction Network Analysis" ("TNA") è una piattaforma software, ad uso esclusivo dei membri di EUROFISC, in grado di raccogliere ed analizzare in modo automatizzato i dati contenuti nel sistema VIES. Sfruttando tali dati insieme alle informazioni aggiuntive scambiate attualmente in Eurofisc, il software sarà in grado di individuare "network" di società coinvolte in operazioni di frode all'Iva intracomunitaria, migliorando la tempistica di intervento e fornendo un importante valore aggiunto connesso all'unificazione della fase di analisi. Attualmente infatti ogni SM accede ai dati scambiati in Eurofisc ed effettua proprie elaborazioni, ciò comporta inevitabilmente una duplicazione delle analisi ed una totale assenza di coordinamento.

TABELLA 4.B.3: RICHIESTE DI COOPERAZIONE – ANNO 2017

	Numero di richieste inviate	Numero di richieste ricevute	Numero di risposte inviate	Numero di risposte ricevute	Numero di informazioni spontanee inviate	Numero di informazioni spontanee ricevute
Austria	72	3	3	72	7	3
Belgio	1	3	3	1	10	76
Bulgaria	8	23	2	7	2	0
Cipro	6	0	0	5	0	0
Rep. Ceca	6	1	3	7	9	0
Germania	28	63	49	28	51	72
Danimarca	1	3	1	1	2	13
Estonia	0	0	0	0	1	0
Grecia	2	1	1	2	6	0
Spagna	6	28	21	5	17	6
Finlandia	0	0	0	0	2	1
Francia	9	70	47	9	40	0
Croazia	9	5	1	6	4	6
Ungheria	8	3	4	4	4	0
Irlanda	31	2	2	20	8	3
Lituania	1	16	26	1	1	0
Lussemburgo	85	0	0	7	6	254
Lettonia	4	17	17	4	2	0
Malta	105	0	0	1	0	30
Olanda	20	3	1	12	16	167
Polonia	8	35	27	5	20	1
Portogallo	5	4	4	4	8	2
Romania	22	4	4	19	7	9
Svezia	0	1	2	0	6	2
Slovenia	7	2	1	7	4	1
Slovacchia	2	2	3	2	4	0
Regno Unito	58	12	17	50	28	8
	504	301	239	279	265	654

In ambito internazionale la cooperazione amministrativa nel campo della fiscalità diretta si basa sulle Convenzioni contro le doppie imposizioni, che generalmente prevedono una disposizione sullo scambio di informazioni, sui cosiddetti “*Tax information exchange agreements*” (TIEA), sulla Convenzione Multilaterale OCSE/Consiglio d’Europa, sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale (firmata da 125 giurisdizioni, tra cui l’Italia). Sulla base di tali strumenti, nel corso del 2017 l’Amministrazione fiscale italiana ha ricevuto 138 richieste di informazione e ne ha inviate 480 (rispetto all’anno precedente sono aumentate le richieste inviate). Sono state inviate risposte rispetto a 150 richieste e ricevute risposte rispetto a 280 richieste. Sono state inviate informazioni su base spontanea in 125 casi e ricevute informazioni su base spontanea in 29 casi. Nella Tabella 4.B.4 vi è un riepilogo complessivo con i dettagli.

TABELLA 4.B.4: RICHIESTE DI COOPERAZIONE – ANNO 2017

	Numero di richieste inviate	Numero di richieste ricevute	Numero di risposte inviate	Numero di risposte ricevute	Numero di informazioni spontanee inviate	Numero di informazioni spontanee ricevute
Albania	2	6	4	1	0	0
Algeria	0	1	1	0	6	0
Argentina	0	2	15		5	0
Armenia	0	2	2	0	0	0
Australia	0	1	0	0	1	0
Azerbaijan	0	1	1	0	0	0
Bangladesh	0	0	0	0	1	0
Bielorussia	0	1	1	0	0	0
Boznia	1	0	0	1	2	0
Brazile	0	0	3	1	3	0
Camerun	0	1	10	4	0	0
Canada	2	5	5	2	2	0
Chile	0	0	0	0	2	0
China	9	2	2	3	5	0
Colombia	0	0	0	0	1	0
Curacao	7	0	0	7	0	0
Egitto	1	0	0	0	1	0
Gibilterra	6	0	0	0	0	0
Guernsey	9	0	0	9	0	0
Hong kong	86	0	0	83	0	0
India	1	1	0	2	5	0
Indonesia	0	3	3	0	0	0
Isola di man	2			2		
IVB	3					
Israele	0	2	2	0	1	0
Giappone	0	3	2	2	8	3
Jersey	2					
Kazakhstan	0	4	6	0	0	0
Repubblica di Corea	0	0	0	0	3	0
Kuwait	0	0	0	0	1	0
Liechtenstein	2			2		
Macedonia	1	1	1	0	0	0
Malaysia	0	0	0	0	2	0
Messico	0	2	2	0	1	0
Repubblica di Moldavia	2	2	1	1		0
Monaco	149	0	0	39	0	0
Montecarlo	1	0	0	0		0
Marocco	0	0	0	0	3	0
Nuova Zelanda	4	0	0	4	0	0
Norveggia	0	49	49	0	0	25
Pakistan	0	0	0	0	1	0

Panama	1	0	0	0	0	0
Filippine	0	0	0	0	3	0
Qatar	0	0	0	4	0	0
Federazione Russa	13	15	13	1	3	0
San marino	25	0	0	35	1	0
Serbia	1			1		
Singapore	36	0	0	36	1	0
Sud Africa	0	0	0	0	2	0
Svizzera	90	0	0	26	14	0
Thailandia	0	0	0	0	1	0
Tunisia	3	9	9	2	6	1
Turchia	0	6	6	0	9	0
Ucraina	3	17	10	2	1	0
Emirati Arabi Uniti	2	0	0	1	0	0
Stati Uniti	9	1	1	9	30	0
Uruguay	6					
Uzbekistan	0	1	1	0	0	0
Venezuela	1	0	0	0	0	0
TOTALE	480	138	150	280	125	29

L'evasione fiscale internazionale

L'obiettivo della lotta alla frode e all'evasione fiscale internazionale ha da sempre rappresentato una priorità per l'Italia, che ha supportato costantemente le iniziative a livello internazionale volte a rafforzare gli strumenti in questo campo. Negli ultimi anni l'attenzione delle organizzazioni internazionali e dell'Unione europea sulla fiscalità internazionale si è concentrata sulla lotta all'evasione e all'elusione attraverso il rafforzamento della trasparenza, tenuto conto del fatto che i redditi non dichiarati e non tassati riducono notevolmente il gettito fiscale nazionale delle singole giurisdizioni.

Tra le iniziative internazionali di contrasto all'evasione fiscale spicca il modello di accordo intergovernativo che ha ispirato l'elaborazione, nell'ambito dell'OCSE, di uno standard comune per lo scambio automatico di informazioni finanziarie (*"Common Reporting Standard for automatic exchange of financial account information in tax matters"*). Tale standard prevede l'obbligo, in capo alle Amministrazioni finanziarie degli Stati che si sono impegnati, di scambiarsi automaticamente i dati relativi ai conti finanziari, detenuti da soggetti non residenti, ad esse trasmessi dalle istituzioni finanziarie (banche, fondi comuni, assicurazioni, trust, fondazioni ecc.), localizzate nel loro territorio. Attualmente 102 giurisdizioni sono impegnate nell'implementazione dello scambio automatico di informazioni basato sul *Common Reporting Standard*. L'avvio del primo scambio automatico tra autorità fiscali è avvenuto il 30 settembre 2017 tra 47 giurisdizioni *"early adopter"*, che avevano il quadro giuridico nazionale e internazionale in linea con il *Common Reporting Standard*. Altre 53 giurisdizioni dovrebbero scambiare a partire dal 30 settembre 2018. Ci sono state, in questi anni, altre iniziative rilevanti in tema di cooperazione amministrativa nel settore dell'imposizione diretta. Con la Direttiva 2015/2376/UE del Consiglio dell'8 dicembre 2015 (cd. DAC 3), l'Unione europea è intervenuta sulla trasparenza dei *ruling* (strumento di collaborazione contribuente - Amministrazione, in quanto consente agli operatori economici di avere certezza degli esiti fiscali delle proprie attività, specie laddove le attività si

effettuano *cross-border* e potrebbero essere oggetto di doppia tassazione). La Direttiva n. 2016/881/UE del 25 maggio 2016 (cd. DAC 4) ha apportato alcune rilevanti modifiche alla Direttiva n. 2011/16/UE, estendendo l'ambito di applicazione dello scambio automatico di informazioni in materia di rendicontazione paese per paese. Con la Direttiva 2016/2258 del Consiglio del 6 dicembre 2016 (cd. DAC 5), è stato previsto l'accesso da parte delle autorità fiscali ad alcuni meccanismi, procedure, documenti e informazioni disciplinati nella Direttiva antiriciclaggio.

Importanti progressi sono stati compiuti per il rafforzamento della cooperazione amministrativa a partire dalla ristrutturazione nel 2009 del Global Forum sulla trasparenza fiscale e lo scambio di informazioni a fini fiscali, che persegue l'obiettivo di assicurare il monitoraggio della attuazione dello scambio di informazioni fiscali. Ad oggi il Global Forum comprende 153 giurisdizioni tutte soggette ad un processo di valutazione e di revisione alla pari (*Peer review*) sull'attuazione legislativa e pratica dello scambio di informazioni su richiesta. Tale processo di valutazione è stato recentemente rafforzato con l'avvio del secondo round di *peer review* in base ai nuovi *Terms of Reference* 2016 che hanno visto in particolare l'integrazione dei requisiti relativi alla identificazione dei titolari effettivi (*beneficial owners*) di entità giuridiche opache. L'Italia è stata valutata nel corso del 2017 ottenendo la valutazione massima ("*compliant*").

Sempre nel campo della trasparenza fiscale, la Direttiva 2018/822 del Consiglio del 25 maggio 2018 recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica (c.d. "DAC6") ha modificato la Direttiva 2011/16 sulla cooperazione amministrativa introducendo l'obbligo per taluni intermediari di fornire all'Amministrazione finanziaria informazioni sugli schemi transfrontalieri evasivi e elusivi promossi o resi disponibili ai clienti. E' previsto poi un meccanismo di scambio automatico di queste informazioni tra le autorità fiscali degli Stati membri. La proposta rappresenta l'attuazione in ambito UE delle raccomandazioni contenute nel Rapporto sull'Azione 12 del progetto OCSE/G20 BEPS, che contiene *best practices* per l'elaborazione di *mandatory disclosure rules* finalizzate alla rendicontazione di schemi elusivi realizzati con l'obiettivo di minimizzare il carico fiscale. La proposta è stata anche ispirata dalla dichiarazione dei Ministri finanziari G7 di Bari (13 maggio 2017), che ha dato mandato all'OCSE di predisporre un modello di *Mandatory Disclosure Rules* - poi approvato nel marzo 2018 - per la rilevazione di schemi volti ad aggirare gli obblighi di scambio automatico di informazioni sui conti finanziari o a oscurare i titolari effettivi di attivi (finanziari o reali) attraverso l'uso di entità offshore opache.

Box 4.B.1: Elusione fiscale internazionale

I progressi normativi nell'implementazione del pacchetto BEPS

Il pacchetto finale di misure BEPS è stato approvato dal G20 al Summit di Antalya del novembre 2015. Le 15 Azioni in cui il progetto BEPS si articola sono finalizzate ad assicurare che il contesto fiscale internazionale sia caratterizzato da maggiore coerenza tra sistemi di tassazione societaria, più trasparenza nella tassazione delle imprese multinazionali, allineamento della tassazione al luogo di creazione del valore. La finalità ultima è quella di combattere l'elusione fiscale internazionale rendendo più difficile lo spostamento di base imponibile dai Paesi ad alta tassazione verso quelli con pressione fiscale bassa o nulla.

Per favorire un pieno coinvolgimento e un'ampia partecipazione, anche dei Paesi non membri del G20 né dell'OCSE, e per ottenere il loro impegno concreto ad applicare le misure BEPS, l'OCSE, su richiesta del G20, ha istituito nel giugno 2016 l'*Inclusive Framework on BEPS*, che attualmente conta 117 membri, che operano "on equal footing" con l'obiettivo di assicurare il monitoraggio sull'implementazione delle misure BEPS.

In particolare, così come i membri OCSE, anche i membri dell'*Inclusive Framework* si sono impegnati al rispetto dei quattro "*minimum standard*": contrasto alle pratiche fiscali dannose; abuso dei trattati; *reporting* delle informazioni da parte dei gruppi multinazionali (*Country-by-country Reporting*); meccanismi

più efficaci per la risoluzione delle controversie internazionali in materia di doppia imposizione. In questa fase, su queste misure obbligatorie sono in corso processi di monitoraggio svolti grazie ad esami fra pari (*peer reviews*).

Le restanti Azioni BEPS, pur non rappresentando uno *standard* minimo, sono indirizzate alla stessa finalità di contrasto all’elusione fiscale internazionale. In particolare, sulla scorta di quanto già realizzato con l’Azione 1, riguardante le sfide poste dall’economia digitale, l’OCSE ha pubblicato a marzo 2018 il report “*Tax Challenges Arising from Digitalisation - Interim Report*” che approfondisce le caratteristiche dei modelli di impresa digitalizzata e stabilisce le linee direttrici delle discussioni future in vista dell’adozione di una misura di tassazione che tenga conto delle caratteristiche dell’economia digitale. Inoltre il report individua gli elementi da tenere in considerazione nell’adozione di misure temporanee, per quegli Stati che, nelle more dell’approvazione di una soluzione condivisa, intendono agire in via unilaterale. I risultati definitivi dei lavori in questo campo saranno inclusi in un report finale atteso per il 2020.

L’attuazione dell’Azione 15 del BEPS (“*Developing a multilateral instrument to modify bilateral tax treaties*”) è stata conseguita mediante la “Convenzione Multilaterale per l’attuazione di misure relative alle Convenzioni fiscali finalizzate a prevenire l’erosione della base imponibile e lo spostamento dei profitti”. La Convenzione Multilaterale è stata ad oggi firmata da 83 giurisdizioni ed è entrata in vigore il primo luglio 2018. Essa, una volta ratificata, consentirà di modificare il network dei trattati fiscali di carattere bilaterale, aggiornandoli con le disposizioni definite dal progetto BEPS. In particolare, le disposizioni della Convenzione Multilaterale produrranno effetti sui singoli trattati fiscali esistenti dei Paesi firmatari sostituendo o integrando talune disposizioni contenute nei trattati bilaterali, oppure aggiungendosi a queste ultime.

Nella Convenzione Multilaterale sono state anzitutto incluse le disposizioni relative ai trattati fiscali che costituiscono *minimum standard* del BEPS. Due di tali *minimum standard* afferiscono all’Azione 6 del BEPS, relativa alla prevenzione dall’abuso dei trattati, e uno riguarda l’Azione 14 del BEPS, relativa ai meccanismi di risoluzione delle controversie. I Paesi firmatari della Convenzione Multilaterale sono tenuti ad adottare le disposizioni che costituiscono *minimum standard* del BEPS.

Inoltre, nella Convenzione Multilaterale sono state incluse anche diverse disposizioni che non costituiscono *minimum standard* del BEPS relative ai trattati fiscali. Relativamente a queste ultime, la Convenzione Multilaterale prevede meccanismi di flessibilità che consentono ai Paesi firmatari di scegliere di non adottare, completamente o parzialmente, tali disposizioni.

La trasposizione in Europa di una parte delle Raccomandazioni raggiunte grazie ai lavori BEPS è avvenuta con l’adozione di diverse Direttive finalizzate all’attuazione uniforme da parte degli Stati Membri delle misure BEPS, comprese quelle che non sono *minimum standard*. Oltre all’approvazione della Direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio del 12 luglio 2016, poi emendata dalla Direttiva 2017/952 del Consiglio del 29 maggio 2017 che ha aggiunto, a quelle già previste, nuove ipotesi di operazioni elusive che danno luogo a disallineamenti da strumenti finanziari ibridi a dicembre 2015 è stata adottata la Direttiva per lo scambio informazioni sui ruling (Direttiva 2015/2376/UE del Consiglio), recepita nell’ordinamento italiano con il D.Lgs. 15/03/2017 n. 32. Sempre nel 2015, gli Stati membri hanno raggiunto l’accordo politico sul recepimento del principio di sostanzialità (*nexus approach*) delle attività incentivate con i regimi di tassazione agevolata del reddito da beni intangibili (cd *Patent box*) elaborata nel progetto BEPS.

Per quanto riguarda la tassazione dell’economia digitale, la Commissione europea ha pubblicato lo scorso 21 marzo 2018 un pacchetto che si compone di: 1) una proposta di Direttiva contenente, come soluzione di breve termine, l’introduzione in ambito UE di una imposta sui servizi digitali (*digital service tax*); 2) una proposta di Direttiva che mira ad introdurre il concetto di “presenza digitale significativa” (c.d. soluzione di lungo termine); 3) una Raccomandazione agli Stati membri per l’adeguamento dei propri trattati bilaterali contro le doppie imposizioni stipulate con i Paesi terzi una volta che sarà introdotta nell’UE la soluzione di lungo termine con apposite regole fiscali sulla presenza digitale e l’allocazione dei profitti ad essa riconducibile. Al momento, i lavori in sede UE si stanno focalizzando sulla proposta di Direttiva che introduce un’imposta su alcuni servizi digitali, in vista della sua approvazione entro la fine del semestre.

L’impegno dell’UE è andato ben oltre rispetto a quanto raggiunto in sede OCSE, con l’obiettivo di diffondere i principi del buon governo fiscale nei Paesi terzi con i quali l’UE ha maggiori legami economici e finanziari. Il processo, presieduto dal Gruppo del Codice di Condotta, si è basato sul dialogo e la cooperazione con i Paesi terzi per stimolare il recepimento nelle loro legislazioni degli standard condivisi a livello internazionale:

- trasparenza fiscale;
- equa tassazione
- attuazione delle misure esito del progetto BEPS

La prima lista UE dei Paesi non cooperativi è stata adottata mediante le Conclusioni del Consiglio UE del 5 dicembre 2017. Tali Conclusioni contengono uno stato dell'arte degli impegni assunti dalle giurisdizioni terze ad adeguare i loro sistemi fiscali ai suddetti principi. Il Gruppo Codice sta attualmente monitorando i Paesi inclusi nelle liste ai fini del regolare aggiornamento.

La misurazione economica dei fenomeni BEPS

Nell'ambito delle quindici azioni specifiche individuate dall'OCSE per contrastare il fenomeno BEPS, l'Action 11 è quella che più di tutte è caratterizzata da un approccio economico-statistico, finalizzato alla misurazione e alla quantificazione del fenomeno del Base Erosion and Profit Shifting. Vista la portata mondiale dei fenomeni in questione, il modo più produttivo di pervenire a stime attendibili è la collaborazione delle amministrazioni a livello internazionale. La stima della perdita di gettito a livello globale attribuibile ai fenomeni BEPS è stata ottenuta in concreto nel competente gruppo di lavoro OCSE applicando il metodo del *tax rate differential*, che definisce i fenomeni BEPS sulla base di un confronto tra i paesi dove i profitti sono attualmente riportati ai fini fiscali e i paesi dove l'attività economica ha avuto luogo. Più in dettaglio il lavoro è consistito in un'analisi econometrica basata sui microdati di bilancio della banca dati Orbis - Bureau Van Dijk, nella quale la differenza tra livello di attività economica registrata dalle multinazionali nei diversi paesi (misurata attraverso molteplici variabili) e i profitti riportati in tali paesi, sono state spiegate, a parità di altre condizioni, dalla differenza tra le aliquote legali della *Corporate Income Tax*. Tale metodo ha reso possibile pervenire ad una stima compresa tra e 100 e 240 milioni di dollari, pari ad un intervallo tra il 4% e il 10% del gettito globale della *corporate income tax*, stima che viene comunque definita prudente. Il limite principale del metodo di stima utilizzato sta nell'insufficiente livello di copertura e nella non completa rappresentatività dei dati Orbis, sia per quanto riguarda alcuni grandi Paesi (ad es. gli USA) sia nel caso di alcuni paesi a bassa tassazione (Irlanda e altre giurisdizioni a bassa fiscalità).

Le attività di misurazione e monitoraggio dei fenomeni BEPS prevedono nel 2020 l'aggiornamento dell'analisi economica dei fenomeni BEPS e dell'impatto delle misure di contrasto, con particolare riferimento all'aggiornamento della stima della perdita globale di gettito derivante dai fenomeni BEPS. Sono stati discussi ulteriori possibili approcci da utilizzare per l'aggiornamento della stima. Tali metodologie alternative, al posto dei dati microdati Orbis, utilizzano dati macro tratti da conti nazionali, bilancia dei pagamenti e dalle statistiche FATS (sulle affiliate estere), focalizzando l'analisi sui paesi europei e sugli Stati Uniti.

Sono evidenti le difficoltà metodologiche connesse alla stima dei fenomeni BEPS. L'ostacolo principale è rappresentato dall'assenza di dati adeguati e sufficientemente dettagliati ai fini dell'analisi, se si considera che le stesse amministrazioni fiscali dei vari paesi nella maggior parte dei casi non hanno a disposizione dati esaustivi sulle imprese multinazionali.

L'Amministrazione fiscale italiana, con l'obiettivo di fornire un contributo al progetto BEPS, e in particolare alle attività relative alla misurazione di tali fenomeni (Action 11 del BEPS Action Plan), ha realizzato un lavoro, "*Misurazione dei fenomeni di Base Erosion and Profit Shifting attraverso l'analisi degli FDI*", che si basa sugli stock di inward FDI per un ampio set di Paesi, individuandone in via indiretta la quota attribuibile ai fenomeni BEPS, in quanto non giustificata da motivazioni economiche. L'analisi econometrica è stata effettuata su una banca dati costruita a partire da informazioni reperite su diverse fonti dati (UNCTAD, The World Bank, International Labour Organization, Transparency International, WTO, UNESCO), ed ha evidenziato una relazione tra livelli particolarmente elevati di FDI e fenomeni BEPS.

La misurazione dei fenomeni BEPS procede parallelamente all'attività di analisi e monitoraggio degli effetti dell'attuazione dell'Action Plan on BEPS. L'output principale di tale attività sarà il nuovo *dataset* online *Corporate Tax Statistics*, che, oltre a tale scopo, avrà anche una portata più ampia, volta alla costruzione di un quadro complessivo della fiscalità societaria internazionale.

La seconda edizione, prevista a fine 2019, comprenderà i nuovi dati che saranno disponibili attraverso i *Country-by-country reports*. L'obbligo, per le società controllanti (residenti in Italia) di gruppi multinazionali, di predisporre e presentare annualmente tale rendicontazione Paese per Paese, era stato introdotto dalla Legge di Stabilità 2016. In tal modo, il legislatore italiano aveva inteso proseguire nel

percorso di adeguamento dell'ordinamento interno al diritto europeo in materia di scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale, nonché ai *minimum standard* concordati presso l'OCSE. I CbCRs offrono una visione completa delle attività globali dei maggiori gruppi multinazionali, attraverso una serie di variabili che possono essere utilizzate per l'analisi di rischio di evasione delle multinazionali. Tale attività può essere effettuata tramite la misurazione della disconnessione tra i luoghi in cui le imprese svolgono l'attività economica e quelli in cui i profitti sono riportati ai fini fiscali, valutando in che misura i profitti riportati possano essere sproporzionati rispetto all'attività economica sottostante; ciò al fine di identificare quelle strutture societarie che potrebbero facilitare i fenomeni BEPS.

I rapporti finali del BEPS Action Plan prevedono anche un utilizzo statistico dei CbCRs, che contribuirà, a partire da fine 2019, di pervenire ad indicatori e stime più accurati dei fenomeni BEPS.

Un tema specifico è rappresentato dalla quantificazione delle implicazioni fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia. Sebbene il progetto G20/OCSE BEPS abbia rappresentato il contesto in cui è stata inizialmente sviluppata l'analisi dei problemi fiscali posti dall'economia digitale, nel Report finale dell'Azione 1 del BEPS viene rilevato che le sfide fiscali poste dall'economia digitale presentano una portata più ampia rispetto ai fenomeni di elusione internazionale che si intende affrontare in ambito BEPS. Il carattere innovativo delle imprese digitali è, infatti, tale da rendere strutturalmente inadeguato l'attuale sistema di tassazione internazionale dei profitti rispetto alle modalità con le quali operano *cross-border* le imprese della *digital economy*¹²⁴.

Un principio cardine del sistema di tassazione internazionale dei profitti, che ispira tuttora i lavori del progetto BEPS, è che i profitti delle imprese debbano essere tassati nel luogo in cui queste svolgono attività che generano valore per l'impresa. Le regole fiscali esistenti sono, tuttavia, in larga parte basate sul concetto di presenza fisica concordato negli anni '20 del secolo scorso e riflettono il modo in cui viene svolta attività economica dalle imprese secondo il tradizionale modello della catena del valore. In base alle regole attuali una giurisdizione fiscale può esercitare il proprio diritto impositivo su un'impresa non residente solo laddove si configuri, nel proprio territorio, una stabile organizzazione dell'impresa non residente, la cui individuazione avviene basandosi su fattori a carattere fisico.

Lo sviluppo dell'economia digitale ha determinato l'emersione di nuovi modelli di impresa e di nuovi processi di creazione del valore in cui la presenza fisica non è più imprescindibile ai fini del coinvolgimento nella vita economica di una giurisdizione estera in quanto l'impresa può, ad esempio, instaurare relazioni immateriali con i fattori produttivi e con i consumatori, ovunque questi siano localizzati. Tale evoluzione mette alla prova la solidità del principio di allineamento fra tassazione e creazione del valore. Le società multinazionali dell'economia digitale potrebbero, infatti, operare nel rispetto del quadro normativo esistente, ma la base imponibile risultante in un determinato paese sarebbe comunque inferiore rispetto al valore economico generato in quel paese.

I limiti strutturali delle attuali regole fiscali internazionali comportano un'efficacia limitata delle azioni anti-BEPS rispetto alle più importanti sfide fiscali poste dalla digitalizzazione. Nel dibattito internazionale è quindi emersa la consapevolezza che la discussione dovesse orientarsi verso l'individuazione di modifiche alle regole fiscali internazionali esistenti coerenti con il nuovo modo di operare delle imprese digitali. I lavori della *Task Force on the Digital Economy* stanno, infatti, proseguendo in questa direzione, con l'obiettivo di pervenire a una soluzione condivisa entro il 2020.

Al fine di orientare il dibattito sulle opzioni di policy, a livello OCSE è stata svolta un'approfondita analisi economica dei nuovi modelli di impresa altamente digitalizzati, contenuta nell'Interim Report della *Task Force on the Digital Economy* pubblicato a marzo 2018. Dall'analisi¹²⁵ emerge che i modelli di impresa digitalizzati si caratterizzano, rispetto ai modelli d'impresa tradizionali, per l'interazione fra tre fattori: *scale without mass*, importanza degli *asset* intangibili, importanza dei dati e della partecipazione degli utenti nella creazione di valore.

i. *Scale without mass*: la digitalizzazione consente alle imprese di espandere significativamente la propria presenza economica in un'altra giurisdizione (sostanzandosi ad esempio in volumi molto elevati di vendite) prescindendo dall'esigenza di stabilire una presenza fisica. Ai fini della tassazione, questo aspetto

¹²⁴ OECD (2015), *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Parigi.

¹²⁵ OECD (2018), *Tax Challenges Arising from Digitalisation - Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Parigi.

incide sull'identificazione del soggetto passivo di imposta, in quanto le attuali regole fiscali internazionali riconducono il diritto di una giurisdizione di tassare un'impresa non residente esclusivamente alla presenza fisica della stessa nel territorio, tramite la stabile organizzazione.

ii. Importanza degli asset intangibili e della proprietà intellettuale (IP): la creazione del valore nelle imprese digitalizzate dipende in modo cruciale dall'utilizzo di *asset*, quali gli algoritmi e della proprietà intellettuale che tuttavia, in quanto intangibili, possono essere rilocalizzati al fine di sfruttare a proprio vantaggio le differenze nei sistemi fiscali nazionali.

iii. Importanza dei dati e della partecipazione degli utenti nella creazione del valore: nelle imprese digitalizzate l'utilizzo dei dati e della partecipazione degli utenti, in sinergia con l'utilizzo degli asset intangibili, rappresenta un input importante nel processo di creazione del valore. L'utilizzo dei dati degli utenti crea valore per le imprese digitalizzate in quanto consente di migliorare i servizi forniti, attuare strategie di prezzo mirate e modulate, massimizzando il profitto e di monetizzare i dati raccolti vendendo spazi pubblicitari a terzi che desiderano raggiungere target specifici di utenti o consumatori. La digitalizzazione ha, inoltre, modificato il ruolo degli utenti che non sono più solo destinatari dei servizi digitali, ma diventano anche "input" del processo di creazione del valore. Questo fenomeno è particolarmente evidente nei *social network*, dove un'ampia base di utenti è un fattore critico ai fini del successo della piattaforma stessa.

Un accordo tra i Paesi OCSE non è di facile raggiungimento, anche perché lo *status quo* favorisce i paesi dove le società della *digital economy* hanno le loro sedi fisiche e che perderebbero base imponibile nel caso di un diverso assetto della tassazione internazionale. Inoltre diversi paesi ritengono che i primi due fattori (*scale without mass* e importanza degli asset intangibili) siano validi per l'intera economia e ritengono quindi che vadano ridiscussi i principi di tassazione internazionale applicabili a tutti i settori e non sono alla *digital economy*.

La complessità dei fenomeni fiscali connessi allo sviluppo dell'economia digitale e la limitata disponibilità di dati rappresentano dei limiti alla loro quantificazione, che si aggiungono a quelli già rappresentati con riferimento alla quantificazione dei fenomeni BEPS in generale. Ciononostante, un primo ordine di informazioni quantitative può derivare dall'analisi di dati che riflettono, sebbene con un certo livello di approssimazione, le tre caratteristiche distintive dei modelli di business altamente digitalizzati che sono stati individuati nell'Interim Report. Questo è l'approccio seguito anche dalla Commissione europea nell'ambito dell'Impact assessment sul pacchetto UE di proposte di riforma per una tassazione equa dell'economia digitale¹²⁶.

Per quanto riguarda il primo fattore, ossia la limitata presenza fisica delle imprese digitali nei mercati esteri a fronte di una presenza commerciale su scala globale, un'indicazione può derivare dall'analisi dell'*International footprint* di tali imprese, un indicatore che mette a confronto il peso relativo dei mercati esteri in termini di vendite e in termini di investimenti, secondo la seguente formula:

$$\text{International Footprint} = \frac{\text{vendite all'estero/vendite totali}}{\text{investimenti all'estero/investimenti totali}}$$

Un valore dell'indicatore superiore a 1 indica che il peso delle vendite estere sulle vendite totali è superiore rispetto al peso degli investimenti esteri sugli investimenti totali. Nell'ambito del World Investment Report 2017¹²⁷ dell'UNCTAD l'indicatore è stato analizzato per le maggiori multinazionali

¹²⁶ Commissione europea (2018), Impact Assessment accompanying the Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence and Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services, Bruxelles.

¹²⁷ UNCTAD (2017), World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy, Nazioni Unite, New York e Ginevra; UNCTAD (2017), The Top 100 Digital MNEs, Technical annex to the World Investment Report 2017, Nazioni Unite, New York e Ginevra.

digitali¹²⁸, confrontandone i valori con quelli delle imprese operanti in altri settori. Le multinazionali digitali e, in particolare, le piattaforme digitali quali i motori di ricerca e i *social network*, presentano un divario maggiore fra il peso delle vendite estere (elevato) e il peso degli investimenti esteri (basso) rispetto a quanto osservato per le multinazionali “tradizionali”, che si riflette in un valore più elevato dell'*International footprint* (Tabella 4.B.1.1). Tale scenario è indicativo della maggiore capacità delle imprese digitali di operare nei mercati esteri in assenza di un presidio fisico.

TABELLA 4.B.1.1: INTERNATIONAL FOOTPRINT DELLE MULTINAZIONALI DIGITALI E DELLE MULTINAZIONALI NON DIGITALI

	2015
Multinazionali digitali	1,5
<i>Piattaforme digitali</i>	2,6
<i>Soluzioni digitali</i>	1,9
<i>E-commerce</i>	1,1
<i>Contenuti digitali</i>	1,1
Multinazionali non digitali	1,0
<i>Settore primario</i>	0,9
<i>Mezzi di trasporto</i>	1,3
<i>Chimica e farmaceutica</i>	1,1
<i>Alimentari, bevande e tabacco</i>	1,0

rapporto fra la quota di vendite estere sulle vendite totali e la quota di investimenti esteri sugli investimenti totali

* Il valore medio delle multinazionali non digitali si riferisce anche ad altri settori oltre a quelli riportati in tabella.

Fonte: UNCTAD (2017), *World Investment Report 2017*.

Il secondo elemento distintivo dei modelli di business digitali rispetto ai modelli d'impresa tradizionali è rappresentato dall'importanza degli *asset* intangibili. Una possibile indicazione dell'importanza relativa degli *asset* intangibili può derivare dal confronto fra il valore di bilancio e il valore di mercato dell'impresa. Un valore di mercato significativamente superiore rispetto al valore contabile è considerato indicativo di una presenza importante di *asset* intangibili. In base ai principi contabili gli *asset* intangibili, se sviluppati internamente, non sono riportati in bilancio se non al momento della loro dismissione, ma il mercato attribuisce loro un elevato valore in quanto rappresentano un fattore fondamentale per il vantaggio competitivo e la redditività dell'azienda. Il valore di mercato è tendenzialmente più elevato del valore di bilancio per tutte le imprese, tuttavia nel caso delle imprese digitali il divario risulta significativamente superiore, pari a 3,1, rispetto alla media delle imprese “tradizionali”, pari a 1,4¹²⁹.

Per quanto riguarda, infine, il terzo fattore distintivo dei modelli di impresa digitalizzati, ossia il contributo dei dati e della partecipazione degli utenti alla creazione del valore, i dati riportati dalla Commissione europea nell'ambito dell'Impact assessment¹³⁰ e riferiti a una selezione di imprese digitali mostrano un disallineamento, dal punto di vista geografico (con riferimento ai soli paesi dell'Unione europea), fra il luogo di localizzazione degli utenti e il luogo di localizzazione dei profitti. In base alle elaborazioni riportate nell'Impact assessment, questi ultimi risultano concentrati in pochi paesi

¹²⁸ Le classificazioni standard delle attività economiche ai fini statistici non consentono di isolare il settore digitale, pertanto l'UNCTAD, partendo da un campione precedentemente selezionato di multinazionali (multinazionali quotate, con ricavi superiori a 1 miliardo di euro e che rientrassero in settori potenzialmente idonei a presentare un'interazione con il digitale) ha svolto un'analisi qualitativa caso per caso dell'attività svolta da ciascuna multinazionale inclusa nel campione. Una multinazionale è stata classificata come digitale quando l'utilizzo di internet è centrale nel proprio modello di business. L'insieme delle multinazionali digitali è stato poi suddiviso in quattro categorie: piattaforme digitali (es. Facebook, Google), soluzioni digitali (es. PayPal), e-commerce (es. Amazon) e contenuti digitali (es. Netflix).

¹²⁹ UNCTAD (2017), *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, Nazioni Unite, New York e Ginevra; Commissione europea (2018), vedi nota 1.

¹³⁰ Commissione europea (2018), vedi nota 1.

(principalmente Irlanda, Svezia e Lussemburgo), mentre gli utenti sono distribuiti coerentemente con la dimensione dei mercati di riferimento, con Germania e Francia che registrano il maggior numero di utenti.

L'Impact assessment non riporta dati quantitativi su tale disallineamento, tuttavia ripetendo l'esercizio per alcune grandi multinazionali digitali, emerge che l'utile prima delle imposte di tali società nell'Unione europea è concentrato per oltre il 60% in Irlanda, a fronte di un peso dell'Irlanda sul mercato di utenza dell'Unione europea inferiore al 2%. Germania, Francia e Italia pesano ognuna meno del 5% nella distribuzione dell'utile prima delle imposte nell'Unione europea, a fronte di un peso in termini di numero di utenti superiore al 10%¹³¹.

Una seconda indicazione di tipo quantitativo sulle implicazioni fiscali dell'economia digitale può derivare dal confronto fra la redditività e il livello di imposizione a cui sono assoggettati alcuni grandi operatori della *digital economy*, nonché dal confronto fra il livello di imposizione cui sono assoggettati gli operatori della *digital economy* rispetto alle imprese che adottano modelli di business tradizionali.

Sotto il primo profilo, in base a un'indagine condotta da Mediobanca¹³², le grandi imprese dell'economia digitale presentano una redditività netta in percentuale del fatturato (*utile al netto delle imposte/fatturato*) pari a oltre il doppio della media delle maggiori multinazionali industriali. Tuttavia circa il 50% dell'utile prima delle imposte risulta tassato in giurisdizioni diverse da quella in cui è localizzata la capogruppo, dove l'aliquota dell'imposta societaria è inferiore a quella prevista nel paese della capogruppo. In merito al confronto con il livello di imposizione delle imprese che operano secondo modelli di business tradizionali, l'aliquota media effettiva a cui sono assoggettate le multinazionali digitali è stimata pari al 10%, rispetto al 23% delle multinazionali che operano secondo modelli di business tradizionali¹³³.

In prospettiva, l'analisi quantitativa dei fenomeni elusivi anche nel settore digitale potrà beneficiare della cooperazione e della collaborazione fra le amministrazioni fiscali finalizzata allo scambio di dati e informazioni sulle attività transazionali delle imprese. In questo contesto una nuova fonte informativa sarà rappresentata dalle statistiche sui *Country by Country reports* che i Paesi aderenti all'*Inclusive Framework on BEPS* dovranno fornire all'OCSE a partire dal 2019. L'analisi di tali dati sarà effettuata nell'ambito del monitoraggio dei risultati del progetto BEPS da parte dei gruppi di lavoro OCSE competenti ai quali l'Amministrazione fiscale italiana partecipa attivamente.

C) LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN AMBITO CONTRIBUTIVO

Per ciò che attiene l'ambito specificamente ispettivo, nel corso dell'anno 2017 è stata assicurata la partecipazione di rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro all'attività internazionale e agli incontri su materie di interesse dell'Agenzia presso organismi comunitari e internazionali, con particolare riferimento a quelli operanti nell'ambito dello SLIC (*Senior Labour Inspectors Committee*), al ECPW (*Committee of Experts on Posting of Workers*) e alla *European Platform Undeclared Work*, su invito dei delegati italiani (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - DG rapporti di lavoro e relazioni industriali) in seno alla Piattaforma.

L'Ispettorato nazionale del lavoro ha contribuito, altresì, per la parte di propria competenza, alla realizzazione delle visite in Italia da parte di delegazioni straniere appartenenti agli organi ispettivi di altri Paesi dell'UE, nel corso delle quali sono state illustrate la struttura e le funzioni

¹³¹ La distribuzione del risultato prima delle imposte è stata stimata tramite elaborazioni su dati Orbis-BvD per i bilanci 2015 e 2016. La distribuzione del numero di utenti in servizi digitali è stata stimata tramite elaborazioni su dati Statista, *Digital Market Outlook* (previsioni per il 2022 relative al numero di utenti per una selezione di servizi digitali).

¹³² Mediobanca (2017), *Indagine annuale sulle principali imprese multinazionali del mondo*. L'indagine ha ad oggetto le multinazionali con fatturato superiore a 3 miliardi di euro ed esamina vari settori fra cui il settore "software&web" per il quale vengono studiati 21 gruppi che operano nei settori dell'internet retailing, della produzione di software e della fornitura di web services.

¹³³ Commissione europea (2018), vedi nota 1, sulla base di ZEW et al. (2017).

dell'Agenzia, le caratteristiche fondamentali del sistema ispettivo italiano e i vigenti strumenti di contrasto al lavoro sommerso.

È proseguita, inoltre, l'attività di cooperazione con l'ufficio di Coordinamento nazionale (NIMIC) presso il Dipartimento Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella gestione delle richieste di informazioni indirizzate all'INL e alle sue articolazioni territoriali e trasmesse dagli organi ispettivi di altri Paesi dell'UE, mediante la piattaforma IMI (*"Internal Market Information system"* - *"Sistema di informazione del mercato interno"*), finalizzata alla cooperazione tra le autorità di controllo dei vari Stati membri in materia di violazioni della normativa sul distacco transnazionale di lavoratori.

5. NUOVI STRUMENTI DI VALUTAZIONE DELLA PREVENZIONE E DEL CONTRASTO DELL'EVASIONE

A) DAGLI STUDI DI SETTORE AGLI INDICATORI DI AFFIDABILITA'

Nel recente passato, attraverso diverse mozioni, in modo univoco il Parlamento si è fatto interprete del pensiero comune espresso dalle parti sociali di pervenire entro breve al superamento degli studi di settore e dei parametri quali strumenti di accertamento ritenuti non più idonei nell'attuale contesto economico. In particolare, è stata sollecitata una radicale riforma del sistema degli studi di settore e dei parametri mediante una loro sostituzione "con sistemi di controllo che incentivino una *compliance* preventiva tra contribuenti ed Amministrazione finanziaria, anche attraverso la predisposizione di strumenti informatici gratuiti che consentano agli esercenti di confrontare in tempo reale l'andamento economico e finanziario delle proprie attività, a comprendere le cause di eventuali scostamenti e porvi rimedio, ove necessario senza attendere i termini previsti per i dichiarativi fiscali"¹³⁴. Nel medesimo contesto vanno inquadrare le indicazioni contenute in Atti d'indirizzo del Ministero dell'economia e delle finanze, orientate a guidare il processo di riforma degli studi di settore per "renderli maggiormente efficaci e massimizzare l'attendibilità delle stime, assicurandone al contempo la semplificazione anche attraverso la riduzione del loro numero"¹³⁵.

I parametri e gli studi di settore interessano una platea di oltre 4 milioni di soggetti esercenti, attività di impresa e di lavoro autonomo, e sono stati introdotti nell'ordinamento giuridico italiano a partire, rispettivamente, dai periodi di imposta 1995 e 1998¹³⁶. Con l'articolo 9-bis del Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla Legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, il legislatore ha introdotto la disciplina degli indici sintetici di affidabilità fiscale la cui attuazione consente il graduale superamento degli studi di settore e dei parametri. Le nuove disposizioni si collocano all'interno della più complessa e articolata riforma fiscale avviata negli ultimi anni, tesa a delineare un nuovo sistema di relazioni tra fisco e contribuenti incentivando la *tax compliance*, la trasparenza, il dialogo.

Il sistema degli indici sintetici di affidabilità offre, infatti, una risposta adeguata all'istanza di favorire la *compliance* nei confronti dei contribuenti più virtuosi e a perseguire più attentamente l'equità distributiva attraverso il contrasto a condotte non virtuose, distorsive della concorrenza e delle regole di mercato. In tal senso, l'intero sistema è orientato, in coerenza con le raccomandazioni delle principali istituzioni internazionali (OCSE, FMI), all'introduzione di misure tese a rendere il sistema fiscale più neutrale anche al fine di migliorare l'efficienza economica. In estrema sintesi, con il cambiamento previsto non si intende sopperire, con meri aggiustamenti procedurali, alle carenze del sistema degli studi di settore nel suo complesso, ma si vuole avviare un profondo mutamento nella relazione tra fisco e contribuente, in armonia con il principio di attuazione di leale collaborazione fiscale espresso dallo Statuto del contribuente e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

¹³⁴ Attraverso diverse mozioni in particolare Scuvera n. 1-00751, Fedriga n. 1-00607 e Pesco n. 1-00709.

¹³⁵ Ministero dell'economia e delle finanze "Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2016-2018".

¹³⁶ Con lo strumento degli studi di settore si era inteso superare, per le attività per le quali gli stessi risultavano elaborabili, i parametri contabili previsti dalla Legge 28 dicembre 1995, n. 549. In realtà tale superamento è stato parziale per cui fino ad oggi i due strumenti coesistono nel nostro ordinamento.

Mentre il sistema degli studi di settore e dei parametri era imperniato sulla stima di un livello “congruo” di ricavi e sulla conseguente possibilità per il fisco di effettuare accertamenti presuntivi in caso di ricavi dichiarati inferiori a quanto stimato, il nuovo sistema dell’indicatore sintetico di affidabilità tiene conto di una pluralità di indicatori elementari riferiti non solo agli imponibili dichiarati, ma anche a indicatori di coerenza o di anomalia riferiti all’attività economica, e soprattutto consente ai contribuenti più affidabili di accedere al regime della premialità, che comporta periodi di accertamento più brevi, l’esclusione da accertamenti sintetici e presuntivi, procedure semplificate per i rimborsi e la compensazione dei crediti d’imposta.

Si passa, quindi, da una logica repressiva a una logica premiale, in linea con la più ampia strategia di miglioramento del rapporto tra fisco e contribuente, volta ad accentuare la prevenzione ex-ante rispetto alla repressione ex-post. Questa strategia, delineata dalla delega fiscale (Legge 11 marzo 2014, n. 23), ha trovato attuazione anche in vari provvedimenti volti a migliorare la certezza del rapporto col fisco, in particolare la revisione degli interpellati, dell’abuso del diritto, delle sanzioni penali e amministrative, del contenzioso, e nell’istituto della “*cooperative compliance*” per i contribuenti di maggiori dimensioni. Gli indicatori di affidabilità completano lo spettro delle iniziative sul fronte delle imprese medio-piccole.

La nuova metodologia

Il progetto di elaborazione ed applicazione dei nuovi Indici di affidabilità fiscale (ISA) presenta importanti novità metodologiche nell’analisi dei comportamenti dei contribuenti, con l’obiettivo di definirne il grado (o livello) di affidabilità fiscale nei confronti dell’Amministrazione finanziaria e di ottenere delle stime più aderenti alla realtà economica del paese.

Definizione dei modelli di business: i soggetti economici sono distinti in gruppi omogenei (*cluster*) non in base a caratteristiche strutturali similari, ma in base ai fattori che denotano e definiscono il modello organizzativo (con un evidente apporto in termini di semplificazione nei dati e nelle informazioni richieste). I modelli di business rappresentano la struttura della “Catena del Valore” alla base del processo di produzione del bene o del servizio e sono espressione delle differenze fondamentali che derivano dalle diverse combinazioni delle funzioni operative di impresa (produzione, logistica, commerciale)¹³⁷.

Tale metodo presenta i seguenti vantaggi: si basa su fondamenti teorici consolidati e ben rintracciabili nella letteratura scientifica¹³⁸; introduce un approccio di analisi uniforme e standardizzabile; adotta un criterio di rappresentazione (il modello di business) del modo di operare dell’impresa secondo il quale la specializzazione produttiva non richiede generalmente di essere declinata nel dettaglio delle singole specializzazioni, se non quando esse non comportano strutture differenti nella Catena del Valore interna. Per questa via, si riduce così, anche la numerosità dei gruppi di impresa con cui viene rappresentata la realtà del settore.

Ambito temporale. Con riferimento all’ambito temporale di osservazione e di analisi, è stato ritenuto adeguato un arco temporale di 9 periodi d’imposta a partire dal 2008, primo anno di applicazione nonché anno che ha preceduto la crisi economica. La scelta di un ampio arco temporale di comparazione comporta il superamento delle attuali regressioni “*cross section*”

¹³⁷ Le determinanti fondamentali del valore sono analizzate in base ad una stessa “griglia” utilizzata per tutti i macrosettori economici e articolata in quattro aree:

- *value proposition* - il valore generato dalla proposta di mercato
- *value network* - il valore generato dalle relazioni di rete
- *value finance* - il valore associato alla specificità della struttura di costi e di ricavi
- *value architecture* - il valore generato dalle specificità organizzative.

¹³⁸ Amit e Zott (2009), Osterwalder et al. (2005), Morriset al. (2005), Al Debei e Avison (2010) Teece (2010).

(riferite ad un singolo periodo d'imposta) in favore di modelli di regressione basati su cosiddetti "dati *panel*", ovvero dati ed informazioni relativi a soggetti esistenti in alcuni periodi d'imposta considerati (*panel* non bilanciato) o in tutti i periodi d'imposta considerati (*panel* bilanciato). La scelta adottata comporta, pertanto, che i soggetti presenti almeno un anno nel periodo di osservazione, siano inclusi nel campione ancorché gli stessi abbiano cessato l'attività prima dell'ultimo anno considerato.

I dati *panel* consentono, inoltre, di cogliere fenomeni congiunturali che possono aver influito nei diversi periodi e di effettuare stime più consistenti del grado di efficienza produttiva del singolo contribuente esaminato. Ciò permette di incorporare direttamente nell'analisi gli effetti del ciclo economico. In tal senso, vi è una importante innovazione della procedura, in quanto non si renderà più necessario individuare "a posteriori" specifici correttivi di natura congiunturale al fine di rimodulare, in chiave dinamica, le risultanze, come avveniva per gli studi di settore.

Stima di una regressione unica e di più basi imponibili. Altra specificità del nuovo modello rispetto agli studi di settore è che la stima viene operata sulla base di dati ed informazioni relativi non più ai contribuenti compresi all'interno di ciascun gruppo omogeneo (modello di business), ma a tutti i contribuenti selezionati all'interno dello studio, una volta stimate le probabilità di appartenenza di ciascun contribuente ai diversi modelli organizzativi di business. L'analisi viene estesa, infatti, a diverse basi imponibili valutando non solo il grado di affidabilità dei ricavi, come in passato, ma anche del valore aggiunto: entrambe le variabili sono normalizzate in funzione del numero complessivo degli addetti.

Sotto il profilo metodologico la variabile dipendente, così costruita, conferisce verosimilmente maggiore stabilità alla funzione di stima, riducendo l'effetto di variabilità dei costi legati alla formazione del valore aggiunto. La funzione di stima del valore aggiunto per addetto evidenzia anche un diverso approccio metodologico: si è utilizzato, alla base, un modello microeconomico (del tipo Cobb-Douglas) stimato nei logaritmi. Non più una funzione di regressione lineare semplice quindi, ma una regressione lineare calcolata su scala logaritmica. La trasformazione delle variabili in logaritmi comporta un vantaggio in termini di migliore interpretazione dei coefficienti¹³⁹.

Stima personalizzata per singolo contribuente sulla base dei comportamenti individuali calcolati con il nuovo modello di stima. Le nuove funzioni di regressione costruite su dati *panel* colgono le caratteristiche specifiche dei singoli operatori attraverso i coefficienti individuali che variano per soggetto e nel tempo. Il coefficiente individuale può misurare un'eterogeneità persistente nel tempo. Ci sono differenze persistenti nella produttività delle imprese (ad esempio, dovute a diverse abilità manageriali, potere di mercato, ecc.) e differenze transitorie nella produttività delle imprese (ad esempio, dovute a shock di domanda/offerta nelle località in cui opera l'impresa).

La nuova metodologia degli ISA è integralmente applicabile per le **attività economiche soggette a studi di settore**, i cui modelli di rilevazione dei dati comprendono sia variabili contabili sia variabili strutturali. Per le **attività economiche soggette a parametri**, i cui modelli di rilevazione dei dati contengono solo variabili contabili, viene adottata, relativamente al primo periodo di applicazione, una metodologia semplificata, senza applicazione dei **modelli di business**, a causa della mancanza delle informazioni strutturali.

¹³⁹ In una regressione lineare se il coefficiente di regressione del costo del venduto (CV) è pari a 1,5 vuol dire che per 1 euro di costo del venduto in più accertato, il contribuente per essere congruo deve dichiarare almeno 1,5 euro in più di ricavi. Questo importo non varia in funzione della dimensione aziendale. Sia il piccolo che il grande operatore economico, nel caso indicato, per ogni euro di CV devono dichiarare entrambi almeno 1,5 euro di ricavi. Al contrario, in una funzione logaritmica, se il coefficiente del CV è pari a 1,5 vuol dire che per ogni 1% in più di CV il contribuente deve dichiarare almeno un corrispondente incremento di ricavi pari a 1,5%.