

# Contrasto d'interessi e lotta all'evasione

*Alessandro Santoro*

In questo articolo vengono riepilogati i principali dati riguardanti l'andamento dell'evasione in Italia, spesso misconosciuti. Questi dati suggeriscono di puntare sulle strategie che si sono dimostrate efficaci per ridurre l'evasione, abbandonando l'illusione di poter contare su scorciatoie come quella basata sul conflitto di interessi che, invece, per ragioni meramente algebriche, comporta seri rischi per la finanza pubblica.

## *La lotta all'evasione tra spettacolarizzazione e sindrome dell'immutabilità*

Periodicamente giornali e telegiornali italiani presentano, quasi fosse ogni volta uno scoop, alcuni dati sull'evasione fiscale in Italia. Normalmente accade d'estate, quando le notizie latitano ed è forse più facile ottenere l'attenzione di chi legge. Non mancano tabelle e interviste a corredo della (non) notizia, ma dopo pochi giorni il tutto viene regolarmente superato e dimenticato. In alternativa, molti giornali preferiscono concentrare l'attenzione sul singolo caso, sul famoso motociclista o cantante a cui viene contestata un'evasione milionaria (di euro). Da questo punto di vista, poco è cambiato negli ultimi trent'anni. Alla fine degli anni 70 alcuni quotidiani italiani cominciarono a pubblicare le liste dei nomi dei contribuenti che avevano dichiarato redditi inferiori a quelli accertati dal fisco contenuti nel famoso "libro rosso" dell'allora ministro delle Finanze Reviglio. Si trattava di nomi famosi e, in alcuni casi, di personaggi che avrebbero avuto un ruolo primario nella storia del nostro Paese. Nei toni e nei commenti non c'è molta differenza tra quegli articoli e quelli che, molto di recente, hanno riguardato le superstar dell'evasione. Negli ultimi anni, poi, questo processo di spettacolarizzazione della lotta all'evasione è stato ulteriormente drammatizzato dalle immagini dei controlli nei locali notturni delle grandi città o delle località di villeggiatura, e diversi commentatori (più o meno interessati) si sono affannati a sottolineare il cambiamento di clima e di atteggiamento verso l'evasione che da questo tipo di controlli emergerebbe.

Altri osservatori, invece, ritengono che si tratti di fenomeni apparenti e che, per quanto riguarda l'evasione, sia valida l'idea che "tutto è sempre uguale sotto il nostro cielo": l'Italia sarebbe quasi costituzionalmente destinata a dividersi nel popolo dei furbi e in quello dei vessati senza che nuove leggi o campagne di sensibilizzazione abbiano cambiato e possano mai cambiare la

situazione. Potremmo definire questo atteggiamento affetto dalla sindrome dell'immutabilità.

Fatte salve alcune lodevoli eccezioni, il dibattito pubblico sembra polarizzato tra chi insegue l'ultima immagine o scoop giornalistico e chi ritiene di conoscere la (immutabile) realtà delle cose.

È convinzione di chi scrive che sia necessario ricostruire i fondamenti di un discorso pubblico sull'evasione, per comprenderne la natura, le dimensioni e i possibili rimedi, sfuggendo, per quanto possibile, a luoghi comuni, falsificazioni e demagogie ricorrenti. Il dibattito (ma forse sarebbe meglio dire il chiacchiericcio, spesso di origine televisiva) sull'evasione è distorto da una mancata conoscenza di alcuni dati di fatto. Questi dati, ormai noti in letteratura, sono spesso - volontariamente o meno - ignorati da chi si occupa del problema e, cosa ancora più grave, da chi propone le (cosiddette) soluzioni. È, quindi, necessario qui riepilgarli, sebbene in modo introduttivo.

Non esiste una spiegazione onnicomprensiva dell'evasione e dei diversi livelli stimati nel tempo e nello spazio. L'evasione è un fenomeno complesso che dipende da un insieme di fattori, tra cui certamente quelli che ne determinano la convenienza e il livello di rischio (aliquote, controlli e sanzioni) e quelli connessi agli aspetti morali e sociali (la tax morale, il livello di complessità del sistema fiscale, l'efficienza e l'equità della spesa pubblica).

In secondo luogo, in Italia il problema è antico, ma non è vero che l'evasione nel nostro Paese sia sempre rimasta uguale nel tempo. Sebbene manchi ancora oggi una stima dell'evasione complessiva che sia regolare, affidabile ed elaborata secondo criteri condivisi, sono comunque pubblicamente disponibili delle serie storiche molto significative, perché mostrano come il livello di evasione reagisca a variabili di natura sia normativa sia politica. Su questi dati ci soffermeremo tra poco.

Dopo questi necessari chiarimenti, è necessario riflettere sugli strumenti che possono contribuire a ridurre l'evasione. In particolare, questo articolo si sofferma sulla fondatezza dell'ipotesi del contrasto di interessi. La sindrome dell'immutabilità genera la convinzione che la lotta all'evasione possa cominciare, improvvisamente, da domani, grazie all'intervento di una bacchetta magica, di un'idea risolutiva e talmente straordinariamente semplice da essere realizzabile nell'arco di una legislatura. Appartiene a questo *genus* l'idea che la soluzione (unica e ultima) del problema dell'evasione consista nella moltiplicazione delle forme del cosiddetto "contrasto d'interessi". In breve, l'idea è la seguente: se chi acquista beni e servizi potesse dedurre o detrarre la relativa spesa dalla propria dichiarazione dei redditi, questo stesso soggetto avrebbe un interesse a richiedere la fattura, facendo quindi emergere il valore corretto della transazione. A questo punto diventerebbe impossibile evadere le imposte per i fornitori di beni e servizi. Inoltre, poiché sul valore delle transazioni si paga l'Iva, anche l'evasione di questa imposta sarebbe praticamente azzerata.

L'idea è affascinante nella sua semplicità e gode apparentemente del vantaggio, non irrilevante, di derivare da un'intelligente applicazione della logica

individuale e non di quella repressiva. È molto più attraente, anche dal punto di vista della comunicazione pubblica, dire che l'evasione si può far sparire semplicemente dando agli individui gli opportuni incentivi piuttosto che affidarsi ai controlli telematici e agli studi di settore. Questi ultimi, infatti, passano quasi subito per provvedimenti oppressivi, che tentano di (re)instaurare il grande fratello e la *minimum tax*. Ma quanto è solida questa logica individuale su cui il conflitto di interessi dovrebbe basarsi? Un'analisi obiettiva suggerisce una risposta poco ottimistica a questa domanda e indica piuttosto altre strade.

## *Evasione fiscale: che cosa dicono i dati?*

Sull'evasione nel nostro Paese vengono periodicamente fornite molte cifre. Ma, come accade anche in altri contesti, i dati sono spesso decontestualizzati, forniti in modo incompleto o strumentale. In effetti, l'evasione è uno degli argomenti su cui i politici e gli altri attori del circo politico-mediatico più facilmente preferiscono le frasi facili e a effetto rispetto ai ragionamenti dotati di un minimo di complessità e articolazione. Questa confusione è favorita dal fatto che in Italia, come del resto in altri Paesi, le statistiche sull'evasione fiscale sono scarse. Per limitarsi a quelle più recenti e affidabili, a oggi disponiamo delle stime dell'ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate (Usage) sull'evasione dell'Iva (dal 1982 al 2004) e dell'Irap (dal 1998 al 2002), nonché di quelle dell'Istat sul sommerso economico (fino al 2006, ma con una rottura nella serie dal 2000). Di recente, queste fonti sono state raccolte e riorganizzate nel cosiddetto Rapporto Giovannini, mentre l'Agenzia delle Entrate ha diffuso, non ufficialmente, alcune stime più recenti sia sull'evasione dell'Iva sia sull'evasione dell'Irap.

Questi dati dicono alcune cose interessanti, e relativamente poco note, sull'andamento dell'evasione delle imposte ad ampia base imponibile, come l'Iva e l'Irap, nonché sul sommerso economico. La loro interpretazione, tuttavia, rimane in larga parte inesplorata.

In questa breve rassegna iniziamo riepilogando quanto accaduto dalla seconda metà degli anni 90 ai primi anni Duemila. Le fonti citate in precedenza indicano per questo periodo o per parti di esso una diminuzione sia dell'evasione dell'Iva (dal 36,1% del totale nel 1996 al 31,2% del 2001, con un valore minimo del 26,9% nel 1999)<sup>1</sup> sia di quella dell'Irap (dal 27,3% del totale nel 1998 al 21,9% del 2001),<sup>2</sup> nonché del sommerso economico come risultante dalla vecchia serie Istat (la media passa dal 16,45% del Pil del 1996 al 15,65% del 2001).<sup>3</sup> Non è semplice capire le ragioni di questi fenomeni. Un primo fattore

<sup>1</sup> *Le basi imponibili Iva. Aspetti generali e principali risultati per il periodo 1980-2004*, a cura di S. Pisani e M. Marigliani, *Documenti di lavoro dell'ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate*, 2007/7, [www.agenziaentrate.it/ufficiostudi](http://www.agenziaentrate.it/ufficiostudi).

<sup>2</sup> *Analisi dell'evasione fondata su dati Irap. Anni 1998-*

*2002*, a cura di S. Pisani e C. Polito, *Documenti di lavoro dell'ufficio Studi Agenzia delle Entrate*, 2006/2, [www.agenziaentrate.it/ufficiostudi](http://www.agenziaentrate.it/ufficiostudi).

<sup>3</sup> *Cfr. La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*, Anno 2002, 5 ottobre 2004, Istat.

è probabilmente consistito nel più ampio ricorso alle tecnologie informatiche, che hanno reso possibile l'incrocio dei dati dichiarati al fisco in tempi brevi e che, anche grazie all'innovazione del fisco online, hanno generato la percezione nei contribuenti di una maggiore capillarità dell'azione di dissuasione. Secondo alcuni potrebbero avere avuto un peso anche la riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria e l'adozione del modello per agenzia, più snello ed efficiente rispetto a quello precedente. Vi è anche chi enfatizza il ruolo delle innovazioni normative di quel periodo, come l'adozione degli studi di settore, nonché l'effetto-Visco, riassumibile con l'idea di un messaggio coerentemente severo nei confronti dell'evasione.

L'inizio del secolo segna un'inversione di tendenza per l'evasione dell'Iva, che torna a crescere in particolare dal 2003, raggiungendo, secondo Usage, il 33% della base imponibile teorica nel 2004. Al contrario, la nuova serie Istat sul sommerso economico<sup>4</sup> testimonia una continua riduzione dal 2000 (media pari al 18,7%) al 2005 (17%). In quest'ultimo caso, è relativamente più semplice comprenderne le ragioni, perché è la stessa Istat a indicarle nella sanatoria dei lavoratori immigrati irregolari del 2002. Per quanto riguarda la ripresa dell'evasione dell'Iva, una spiegazione potrebbe essere connessa con il ruolo giocato dalle compensazioni indebite, che, grazie alla creazione di crediti fasulli dovuti all'occultamento del fatturato (o alla contabilizzazione di falsi costi), potrebbe aver funzionato come un vero e proprio bancomat dell'evasione.<sup>5</sup> Inoltre, l'affievolirsi progressivo dei ricavi presunti dagli studi di settore, dovuto anche alla massiccia manipolazione dei dati da parte dei contribuenti, potrebbe aver giocato un ruolo negativo non trascurabile.

Il quadro risulta ancora più articolato negli ultimi anni. Nel recente rapporto elaborato dal gruppo Giovannini,<sup>6</sup> incaricato di approfondire l'analisi dell'economia sommersa, in preparazione della delega fiscale, dall'ex ministro Tremonti, e presieduto dal presidente dell'Istat, i dati vengono aggiornati fino al 2009. La base imponibile dell'Iva evasa risulterebbe diminuita di 2 punti di Pil nel biennio 2006-2007 (secondo Governo Prodi) e di 1,1 punti di Pil nel biennio 2008-2009 (parte del terzo Governo Berlusconi). In particolare, nel 2007 si sarebbe realizzata la più ampia riduzione di evasione dell'Iva degli ultimi 30 anni, pari a 3 punti di Pil, paragonabile solo a quella avvenuta tra il 1999 e il 1998. Si noti che questi dati collimano solo in parte con quelli forniti dall'Istat sull'economia sommersa, che segnalano una riduzione più forte nel 2006 rispetto al 2007, pari a circa 0,9 punti percentuali in quota di Pil tra il 2005 e il 2006. Questa riduzione è dovuta quasi esclusivamente alla minore incidenza della componente di occultamento del fatturato (e di sovra dichiarazione dei costi intermedi), che è diminuita di 0,7 punti percentuali sul Pil in un anno. La stessa Banca d'Italia stimava in circa il 15% la parte di aumento di gettito riconducibile all'aumento del grado di adesio-

<sup>4</sup> Cfr. *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, anni 2000-2006*, 18 giugno 2008, Istat.

<sup>5</sup> *La crescita tumultuosa delle compensazioni Iva indebite, come nuova forma di evasione fiscale degli anni 2000*, è sostenuta da R. Convevole in "La materia

*oscura dell'Iva"* (cfr. <http://ilmiolibro.kataweb.it/schedalibro.asp?id=375444>).

<sup>6</sup> *Relazione concernente i risultati della lotta all'evasione fiscale*, presentata dal ministro dell'Economia e delle finanze il 9 febbraio 2011.

ne “indotto dall'intensificarsi dei provvedimenti di contrasto dell'evasione” e a “modifiche strutturali” tra cui l’“aumento del peso della grande distribuzione”.<sup>7</sup> Quest'ultimo accenno è particolarmente interessante, perché nell'analisi prevalente l'influenza dell'organizzazione e della dimensione di impresa sull'evasione è sottovalutata rispetto ai fattori tradizionali (la probabilità di un controllo e l'entità delle sanzioni) e a quelli morali e culturali.

Infine, sia secondo il citato Rapporto Giovannini sia secondo alcuni dati recentemente forniti dall'Agenzia delle Entrate,<sup>8</sup> l'evasione dell'Iva è aumentata nel 2008 per poi diminuire nuovamente nel biennio 2009-2010.

Questa ricostruzione, per quanto sintetica e parziale, consente di giungere a due conclusioni. In primo luogo, non è affatto vero che i livelli di evasione in Italia siano costanti (se considerati relativamente al Pil), né che siano indifferenti alle politiche e, più in generale, ai segnali lanciati dai Governi in carica. In secondo luogo, se si concentra l'attenzione sull'evasione dell'Iva e si adotta una prospettiva di medio periodo, è possibile affermare che il livello del tasso di *non compliance* registrato dal 1999 in poi risulta significativamente inferiore a quello rilevato per gli anni 1980-1999, facendo registrare, nel 2010 il minimo assoluto della serie.

## *Il contrasto di interessi: logica e limiti*

Come già accennato, l'intuizione su cui si fonda il contrasto di interessi è molto semplice. In sintesi, si tratterebbe di introdurre nel sistema fiscale delle detrazioni a favore di chi effettua una determinata spesa per l'acquisto di un bene o di un servizio, in modo da incentivare l'emissione della ricevuta o della fattura fiscale ed evitare l'evasione da parte del fornitore del bene o del servizio. Quando le due parti di un contratto, per esempio il proprietario di una lavatrice rotta e l'idraulico che viene a ripararla, devono decidere se emettere regolare ricevuta con Iva, entrambi hanno interesse a scegliere l'evasione. L'idraulico perché, non emettendo la ricevuta, potrà omettere il guadagno ottenuto dalla sua dichiarazione dei redditi. Il proprietario della lavatrice perché potrà evitare di pagare l'Iva. L'evasione è la logica conseguenza di questa convergenza di interessi fra le due parti. Quindi l'idea è che il proprietario della lavatrice possa detrarre la spesa sostenuta dalla propria dichiarazione dei redditi per rovesciare questa convergenza in un conflitto d'interessi: quello del proprietario della lavatrice ad avere la ricevuta per poter detrarre la relativa spesa dalla dichiarazione e quella dell'idraulico a non emettere la ricevuta per evitare di doverla dichiarare al fisco.

L'idea in sé non è priva di fondamento, ma, come accaduto in passato per le sanzioni e per i controlli, viene presentata come una sorta di bacchetta magica, come la soluzione unica del problema dell'evasione. Il che non è evidentemente vero. Non è difficile dimostrare che, a meno che lo Stato non rinunci all'intero

<sup>7</sup> cfr. *Relazione annuale del Governatore della Banca d'Italia, 2006*, pp. 136-137.

<sup>8</sup> [http://www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1731&Itemid=44](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1731&Itemid=44)

gettito fiscale ottenibile dalla transazione, il proprietario della lavatrice e l'idraulico troveranno quasi sempre un accordo che consente a entrambi di conseguire un guadagno tramite l'evasione, rinunciando alla detrazione. Ciò accade perché l'idraulico è avvantaggiato in tale misura dall'evasione da potersi permettere uno sconto che più che compensa il cliente della perdita della detrazione.

Per esempio, ipotizziamo che la riparazione dell'evasione abbia un prezzo di 1.000 euro al netto dell'Iva. Per l'idraulico i 1.000 euro, se dichiarati al fisco, rappresentano un guadagno aggiuntivo su cui pagare le imposte (per semplicità, ignoriamo i costi sostenuti dall'idraulico). Se l'aliquota effettiva dell'idraulico è, poniamo, del 30%, i 1.000 euro, se regolarmente dichiarati al fisco, si trasformeranno in 700 euro al netto delle imposte. Qualsiasi somma l'idraulico possa conseguire in nero al di sopra dei 700 euro, anche se inferiore a 1.000, è preferibile rispetto alla regolare dichiarazione dei 1.000 euro. Questo significa che, per l'idraulico, se la transazione viene effettuata in nero, il prezzo da far pagare al proprietario della lavatrice può scendere fino a 700 euro (lo sconto massimo, quindi, è di 300 euro).

Vediamo ora il punto di vista del proprietario della lavatrice. Immaginiamo che gli sia consentito di dedurre l'intera spesa dalla dichiarazione dei redditi, a condizione che la transazione sia regolarmente denunciata al fisco. In questo caso, i 1.000 euro di spesa daranno origine a uno sconto fiscale che dipende dall'aliquota di imposizione del proprietario della lavatrice. Ragionando per estremi, ipotizziamo che tale aliquota sia molto elevata, pari al 50% del reddito. La deduzione di 1.000 euro vale quindi 500 euro di minore imposta. Tuttavia, tale deduzione può essere ottenuta solo se i 1.000 euro sono regolarmente denunciati con il pagamento del 20% di Iva, cioè di 200 euro, a carico del proprietario della lavatrice. Quindi, denunciando regolarmente la riparazione, per ottenere la deduzione il proprietario sostiene una spesa di  $1.000 + 200 - 500 = 700$  euro. In questo caso, il proprietario non accetterà di pagare in nero, perché l'idraulico non gli potrà offrire un prezzo inferiore ai 700 euro, come abbiamo visto in precedenza. La transazione, quindi, verrà regolarmente denunciata perché il proprietario della lavatrice e l'idraulico non riusciranno ad accordarsi su uno sconto conveniente a entrambi. Problema risolto, quindi? Se si guarda alla mera esistenza dell'evasione, sì. Ma se si considera il gettito fiscale, in effetti il problema non è stato affatto risolto: il fisco non guadagna un euro rispetto all'ipotesi di evasione. Per rendersene conto, calcoliamo il gettito fiscale quando l'intera spesa viene consentita in deduzione: 200 euro di Iva, più 300 euro di imposta sul reddito dell'idraulico, meno 500 euro di deduzione da concedere al proprietario. Questa somma fa zero: il fisco, quindi, non guadagna nulla rispetto all'ipotesi di evasione totale dell'Iva e delle imposte sul reddito dell'idraulico.

Questo risultato numerico non è un caso. In realtà, se gli individui sono razionali, il conflitto di interessi può funzionare solo se il guadagno che le due parti insieme conseguirebbero in caso di evasione viene completamente annullato. Ma, dato che tale annullamento è equivalente a un gettito nullo per lo Stato, il conflitto di interessi funziona solo se lo Stato rinuncia interamente

al gettito. Quindi, il conflitto di interessi batte l'evasione su un piano morale e di giustizia redistributiva, ripristina condizioni di equa concorrenza (l'idraulico dovrà competere con gli altri idraulici a parità di condizioni), ma non risolve il problema principale: la sottrazione di risorse allo Stato.

È facile verificare che cosa accade se la percentuale di deduzione delle spese si riduce rispetto al 100%, per esempio se il proprietario della lavatrice può dedurre solo 500 euro dalla sua dichiarazione dei redditi. In questo caso, con aliquota al 50%, la deduzione ha un valore di 250 euro e, quindi, tenendo presente che l'Iva vale sempre 200 euro, basterà uno sconto di 51 euro sul prezzo per convincere il proprietario della lavatrice a effettuare la riparazione in nero.

Apparentemente, il risultato dipende dalle aliquote scelte (30% e 50%), ma in realtà non è così. Se l'aliquota dell'idraulico fosse superiore - o se fosse inferiore quella del proprietario della lavatrice - la percentuale della deduzione dovrebbe crescere - rispetto al 100% - per impedire l'evasione. Al contrario, questa percentuale potrebbe ridursi se l'aliquota dell'idraulico fosse inferiore, o quella del proprietario della lavatrice fosse superiore, rispetto a quelle ipotizzate. Ma non cambierebbe il risultato di fondo: la percentuale sarebbe tale da azzerare il gettito fiscale, perché, altrimenti, l'evasione con sconto da parte dell'idraulico sarebbe più conveniente. Non si tratta di un ragionamento di carattere solo teorico, come ben dimostra la vicenda della detrazione del 36% delle spese sostenute per le ristrutturazioni edilizie: in molti casi il titolare dell'impresa l'ha evitata semplicemente concedendo uno sconto sull'importo in nero.

Ovviamente non è detto che gli individui si comportino nel modo definito razionale dalla teoria economica, cioè che scelgano se evadere o meno solo sulla base di un calcolo aritmetico. Molti contribuenti potrebbero avere un atteggiamento più sfumato, per esempio potrebbero essere in linea di principio contrari all'evasione, ma non essere in grado di resistere alla tentazione di evadere quando questa è molto conveniente. La detrazione della spesa potrebbe consentire di ridurre il margine dell'evasione, pur senza azzerarlo, convincendo così una buona fetta di individui a chiedere la ricevuta o la fattura. Ma anche in questo caso, la soluzione del conflitto di interessi è comunque costosa per il fisco e può ridurre il gettito in misura tale da renderla di interesse scarso o comunque limitato a ben circostanziate ipotesi. Inoltre, il costo elevato per il fisco rende una simile politica ben poco credibile in questa stagione di forte difficoltà per la finanza pubblica.

## *Le politiche che funzionano*

Negli ultimi 15 anni, l'andamento dell'evasione dell'Iva, che non può non avere avuto riflessi anche sull'evasione delle altre imposte, può essere fatto risalire al generale processo di modernizzazione del Paese (uso dell'informatica, carte di credito ecc.) che, per un certo periodo, il fisco ha saputo intercettare e

anticipare. Ciò suggerisce di approfondire gli aspetti legati all'organizzazione dell'amministrazione e alla sua attività di reperimento e gestione dell'informazione. Infatti, gli ultimi 15 anni sono stati caratterizzati dall'adozione del nuovo modello organizzativo per agenzie e dalla rivoluzione informatica (fino a metà degli anni 90 la maggior parte delle informazioni erano ancora di tipo cartaceo). Questi filoni si sovrappongono a quello, più tradizionale, dell'utilizzo di strumenti volti ad aumentare il costo (effettivo o atteso) dell'evasione. Vale comunque la pena di iniziare da quest'ultimo aspetto, cui si possono ricondurre i provvedimenti adottabili nel breve periodo.

Nel modello tradizionale di analisi economica, l'evasione può essere ridotta solo attraverso un incremento delle sanzioni e/o della probabilità di accertamento, ovvero del costo atteso dell'evasione. Queste indicazioni teoriche si sono rivelate di limitata utilità nell'esperienza italiana e, più in generale, in quella internazionale. Le differenze dei livelli di evasione nel tempo e nello spazio non sembrano spiegabili sulla base del livello delle sanzioni e della probabilità di accertamento. In Italia abbiamo avuto una legge teoricamente severissima (la legge sulle manette agli evasori) che non ha sortito alcun effetto tangibile nella riduzione dell'evasione. D'altronde, il numero di accertamenti svolti appare in linea con quello della maggior parte dei Paesi occidentali. In effetti, da una recente analisi Ocse non sembra emergere che nel nostro Paese il numero degli accertamenti, l'entità delle sanzioni e, più in generale, i poteri dell'amministrazione finanziaria siano inferiori a quelli degli altri Paesi sviluppati. Ciò non implica, ovviamente, che non possano essere identificati alcuni spazi di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione dell'amministrazione, su cui si tornerà tra breve.

D'altronde, l'incremento dell'area di applicazione del diritto penale tributario, avvenuto con il Decreto Legge 138/2011, non sembra indicare una strada utile, posto che già attualmente le Procure sono intasate da segnalazioni di reato. Sul fronte dell'attività puramente repressiva, sarebbe opportuno aumentare la sanzione ridotta in caso di adesione all'accertamento o al verbale a 1/4 o a 1/3 dell'importo ordinario e introdurre forme di consolidamento dell'accertamento per soli contribuenti Irpef (incluse snc e sas), per esempio attraverso una presunzione relativa per il biennio successivo a quello oggetto del controllo in misura pari all'80% degli imponibili accertati. Andrebbe, inoltre, ripristinata la responsabilità degli amministratori di società di capitali.

Tra le misure che recentemente hanno attirato maggiore attenzione vi sono quelle di limitazione all'uso del contante. In effetti, c'è una cospicua letteratura internazionale che documenta la correlazione tra uso del contante ed economia sommersa (a sua volta "parente stretta" dell'evasione). Limitando l'uso del contante si crea un costo aggiuntivo all'evasore se viene nel contempo aumentata la tracciabilità delle transazioni che egli compie. Proseguire su questa strada può essere sicuramente utile. Per esempio si potrebbe ipotizzare un abbassamento a 500 euro per tutti i pagamenti in contante, ovvero un abbassamento a soglie ancora inferiori per i pagamenti ai professionisti, con l'incentivo all'uso degli

strumenti tracciabili (di cui si dirà in seguito) per gli altri pagamenti. Tuttavia, vanno tenuti presenti due aspetti. Il primo è la struttura estremamente polverizzata dell'economia italiana, che rende inverosimilmente costosa una conversione rapida e di massa agli strumenti di pagamento elettronico, e del tutto iniqua una tassazione dell'uso del contante come recentemente proposto. In secondo luogo, la riduzione dell'uso del contante è utile se il correlato aumento dell'utilizzo di mezzi di pagamento elettronici e potenzialmente tracciabili (carte di credito e di debito) è percepito come un credibile incremento delle informazioni disponibili all'amministrazione finanziaria. In altri termini, una simile misura rischia di essere poco efficace se il contribuente non percepisce che l'amministrazione finanziaria ha a disposizione informazioni effettivamente utilizzabili sin dalla fase di programmazione della propria attività.

Possono essere interpretate come misure di incremento del costo dell'evasione anche i vincoli alla compensazione dei crediti Iva, la cui esperibilità, fino a poco tempo fa, senza alcun filtro amministrativo efficace ha fatto parlare di un vero e proprio bancomat dell'evasione.<sup>9</sup> Posto che fisiologicamente il credito Iva dovrebbe sorgere solo in alcune situazioni particolari (investimenti, esportazioni, vendite effettuate ad aliquota inferiore rispetto a quella media sugli acquisti), la dinamica osservata a partire dal 1998 è particolarmente sospetta, in quanto una situazione di credito può facilmente derivare dall'omessa fatturazione o dal coinvolgimento in frodi carosello. A tale dinamica, cui si era già posta attenzione durante il secondo Governo Prodi, si è posto un freno efficace con l'articolo 10 del DL 78/2009 che ha disposto l'obbligo di presentazione della dichiarazione per l'utilizzo dei crediti di importo superiore a 10mila euro e la necessità del visto di conformità da parte del professionista per l'utilizzo di quelli di importo superiore a 15mila euro a meno di previa dichiarazione o asseverazione da parte del professionista. Questa norma ha prodotto, da sola, un incremento di gettito di circa 6 miliardi nel 2010, su un valore complessivo dei crediti di circa 27 miliardi, e ha presumibilmente avuto un effetto dissuasivo anche nel 2009. Tuttavia, c'è spazio per ulteriori interventi, sia attraverso l'abbassamento del limite dei 15mila euro sia, più in generale, attraverso il miglioramento dell'azione di amministrazione e gestione della posizione del contribuente in credito Iva.

Come già osservato in precedenza, la letteratura più avanzata ha identificato con chiarezza l'importanza dell'attività di reperimento e di utilizzo delle informazioni da parte delle amministrazioni finanziarie. Negli ultimi 15 anni, ovvero da quando si è puntato con decisione sul fisco telematico, la quantità e la qualità delle informazioni disponibili al fisco sono certamente aumentate. Tuttavia, vi sono ancora ampi margini di miglioramento.

Come già accennato in precedenza, la limitazione all'uso del contante è sensata se serve ad incentivare l'uso di strumenti di pagamento potenzialmente ed effettivamente tracciabili. Questa incentivazione può avvenire in diversi modi.

<sup>9</sup> Cfr. Roberto Convevole, *La materia oscura dell'Iva, edizioni ilmiolibro.it*.

In primo luogo, prevedendo l'uso obbligatorio di questi strumenti per determinate tipologie di pagamento, per esempio per compensi professionali e artistici di ogni tipo, pagamento di canoni di qualsiasi genere (locazione beni mobili e immobili, noleggio ecc.) e spese fiscalmente deducibili o detraibili (sia nell'ambito delle attività d'impresa e professionali sia ai fini dell'Irpef). In secondo luogo, riducendo i costi di transazione che oggi questi strumenti di pagamento comportano, sia a carico di chi li utilizza sia a carico di chi li riceve. A questo proposito vanno riprese le ipotesi di diffusione del c.d. borsellino elettronico, stipulando accordi diretti con le poste e con le banche emittenti. L'estensione della tracciabilità dovrebbe, inoltre, consentire di diminuire, fino ad abolirli, alcuni oneri di segnalazione delle spese e dei consumi superiori a determinati ammontari, in particolare le comunicazioni delle operazioni di importo unitario superiore a 3.000 euro (art. 21 d.l. 78/2000). Va ancora una volta ricordato, tuttavia, che, accanto a questi strumenti di ampliamento delle informazioni disponibili, vanno potenziate le capacità e le modalità di utilizzo dei dati da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Vi è poi la problematica dell'evasione da parte dell'attività economica di piccola e piccolissima dimensione. Sicuramente anche per questi soggetti l'incremento della tracciabilità dovrebbe costituire un importante deterrente. Tuttavia, esso va potenziato attraverso ulteriori ipotesi di utilizzo dei dati finalizzati a costruire indici presuntivi di guadagno e di reddito. In un contesto come quello italiano, caratterizzato da una pletera di attività economiche che dell'impresa hanno solo la forma giuridica e non la struttura aziendale, va valorizzato il flusso informativo spontaneamente proveniente dalle imprese strutturate che, per propria rigidità organizzativa, hanno la necessità di tenere una contabilità affidabile dei rapporti con i fornitori degli input (lavoratori, consulenti, fornitori). Queste imprese organizzate potrebbero essere utilizzate per una mappatura di tutti i loro fornitori "autonomi", indipendentemente dalla categoria fiscale di appartenenza, professioni o imprese. Questo tipo di informazione può essere ottenuta dall'elenco telematico clienti-fornitori, rispetto al quale le preoccupazioni sono essenzialmente di ordine politico, non tecnico.

L'esperienza degli studi di settore (in vigore ormai da 13 anni), sebbene caratterizzata da risultati alterni sul fronte del gettito e viziata per un lungo periodo dalla facilità di manipolazione dei dati rilevanti da parte dei contribuenti, non va certamente archiviata; al contrario ne va valorizzato l'enorme potenziale informativo. Essa consente oggi di avere a disposizione una serie di informazioni preziosissime sulla struttura produttiva e sui margini di redditività di un numero molto elevato di settori con un'alta propensione all'evasione. La costruzione di indici presuntivi a partire dagli studi dovrebbe basarsi su una serie di accorgimenti tecnici e su una revisione delle politiche di elaborazione e di gestione delineate con precisione nel Rapporto della Commissione Rey e ripresi anche nel Rapporto Giovannini.

## *La riforma delle riforme: dalla repressione ex post alla dissuasione ex ante*

Nel medio periodo, il tema della qualità e dell'utilizzo delle informazioni è evidentemente cruciale, ma necessita di un ripensamento di alcuni aspetti organizzativi da parte dell'amministrazione fiscale.

Le problematiche sembrano essere di due tipologie: una di gestione sul piano informatico e statistico delle informazioni e una di utilizzo di queste informazioni nei rapporti con il contribuente. Per quel che riguarda il primo aspetto, ancora oggi vi sono troppi database che contengono informazioni di qualità o di formato tra loro disomogeneo, rendendo difficile o eccessivamente costoso il loro utilizzo in un quadro sistematico e coerente. Questi problemi si sovrappongono a quelli di titolarità della proprietà dei dati e di poteri nella loro gestione. Ancora oggi si manifestano gelosie e resistenze, da parte delle diverse amministrazioni pubbliche e parapubbliche, nello scambio dei dati, motivate realmente dalla volontà di mantenimento di rendite di posizione e ammantate da inesistenti (o superabili) problemi di privacy.

Per quel che riguarda l'azione dell'amministrazione, essa va sviluppata sempre più in modo preventivo (*ex ante*) e non solo repressivo (*ex post*). Si tratta, in altri termini, di far sapere al contribuente prima della dichiarazione che l'amministrazione c'è e che l'amministrazione conosce, o quantomeno non è completamente al buio, circa la valutazione della sua capacità economica in un determinato periodo d'imposta.<sup>10</sup> Ciò consentirebbe, da un lato, di concentrare l'azione repressiva sui soggetti che presentano specifici elementi di anomalia e, dall'altro lato, consentirebbe all'amministrazione stessa di razionalizzare le sue richieste di informazioni ai contribuenti, troppo spesso ripetute. Concretamente, ciò potrebbe avvenire attraverso l'introduzione di un momento di confronto bonario a iniziativa dell'amministrazione prima della presentazione della dichiarazione annuale Irpef/Iva, allo scopo di valutare l'intenzione dichiarativa del contribuente con gli elementi conosciuti tramite il sistema informativo (dati strutturali ed economici dell'attività desunti da informazioni per studi di settore e da rapporti con clienti e fornitori, manifestazioni di agiatezza rilevanti per sintetico, dati finanziari e patrimoniali).

<sup>10</sup> Per una proposta articolata in questa direzione, cfr. M. Romano e V. Visco "Più banche dati meno evasione".