



Come combattere l'evasione

- Come dimezzare l'evasione in tre anni* - Vincenzo Visco, 11.06.2014
- L'Iva? La Pa la paghi allo stato - Flavio Delbono, 30.05.2014
- Più moralità fiscale contro l'evasione - Antonio Filippin e Carlo Fiorio, 05.05.2014
- 50 sfumature di grigio? - Michele Polo, 05.03.2014
- Camera con vista sull'evasione fiscale per studenti fuori sede - Raffaele Lungarella, 31.01.2014
- Quando l'autodenuncia non è un condono - Tommaso Di Tanno, 24.01.2014
- Non solo il redditometro contro l'evasione - Alessandro Santoro e Francesco Dal Santo, 30.11.2012
- Più evasione quando l'Iva aumenta - Alessandro Santoro e Roberto Convevole, 16.10.2012
- Un esperimento contro l'evasione - Gabriele Giacomini, 24.08.2012
- Intoccabili evasori - Vincenzo Visco, 06.12.2011
- L'evasione si batte con l'informazione – Alessandro Santoro, 15.11.2011
- Perché mai un condono? – Maria Cecilia Guerra, 11.10.2011
- San Paolo, dove l'Iva non si evade – Marco Leonardi e Diego Corradi, 06.09.2011
- Se per prendere l'evasore ci vuole falciati.. – Maria Cecilia Guerra, 13.01.2011
- Gli italiani e l'evasione fiscale - Maria Cecilia Guerra, 02.11.2010
- Sull'evasione parlano i dati – Alessandro Santoro, 25.05.2010
- Manovra economica ed evasione fiscale – Vincenzo Visco, 28.05.2010
- Il contrasto all'evasione? Sintetico – Maria Cecilia Guerra e Silvia Giannini, 25.02.2009

Come dimezzare l'evasione in tre anni*

Vincenzo Visco, 11.06.2014

Non è vero che l'evasione non si può debellare. Con modifiche legislative mirate e strumenti tecnologici che la rendono più difficile da attuare e più facile da individuare, è possibile ridurla drasticamente. Liberando risorse per una contestuale e rilevante riduzione delle imposte.

L'EVASIONE NELLA TEORIA

Il modello teorico canonico sulla **evasione fiscale** prevede che il comportamento dei contribuenti dipenda dalla **probabilità di essere scoperti** (numero di accertamenti) e dall'entità della **pena potenziale**. (1) In teoria, operando sulle due leve l'evasione potrebbe essere sconfitta.

Questo modello è stato esplicitamente alla base della strategia dell'amministrazione finanziaria italiana negli ultimi sei anni, ed è quello che ha giustificato una **politica aggressiva** nei confronti dei contribuenti orientata ad aumentare (peraltro senza riuscirci) il numero degli accertamenti, basata sui blitz, l'uso forte di Equitalia, e altro ancora.

Nel dibattito teorico il modello Allingham-Sandmo è stato contestato in quanto non sembra spiegare perché, pur con il numero di verifiche piuttosto basso (4-5 per cento delle dichiarazioni) che le amministrazioni di tutti i paesi sono in grado di effettuare, l'evasione in molti paesi sia ragionevolmente contenuta o comunque più bassa di quello che il modello teorico sembrerebbe indicare. La critica si basa su un evidente equivoco, in quanto non va dimenticato che, oltre alla tradizionale attività di verifica, le amministrazioni dispongono di **altri strumenti di controllo** che equivalgono o spesso sono più potenti delle verifiche stesse; basti pensare alle ritenute alla fonte sui redditi da lavoro dipendente o da capitale o alle ritenute d'acconto, o alla possibilità di incrociare dati di diversa provenienza. Ne deriva che i contribuenti effettivamente accertati ogni anno sono in realtà molti di più del 4-5 per cento. Il modello base quindi funziona, ma per motivi diversi da quelli su cui si basa la sua interpretazione più diffusa.

LA STRATEGIA PER RIDURLA

Questa considerazione consente di prospettare una via diversa per la riduzione dell'evasione: non solo la repressione *ex post*, ma anche e soprattutto una **attività di prevenzione**, agendo prima di tutto sulle regole del gioco attraverso misure di carattere legislativo, procedurale e organizzativo in grado di interferire in modo mirato con i meccanismi stessi dell'evasione, che per questo devono essere accuratamente individuati e analizzati.

È stata la strategia seguita durante i Governi di centro-sinistra nei periodi **1996-2000 e 2006-2008**, con risultati molto rilevanti che in parte permangono ancora oggi. Tuttavia, è stata abbandonata e contraddetta dai Governi successivi, compresi quelli di Mario Monti ed Enrico Letta, e quindi si è diffusa la convinzione che il fenomeno non si possa debellare.

Così non è. Al contrario, si può dimostrare che introducendo modifiche legislative mirate e utilizzando strumenti tecnologici che la rendono più difficile da attuare e più facile da individuare, **è possibile ridurre drasticamente l'evasione fiscale**, senza che questo comporti nessun aggravio, neanche amministrativo, per chi già paga regolarmente le tasse, rendendo così disponibili risorse per una contestuale ed egualmente rilevante riduzione delle imposte.

Ciò è spiegato formalmente in un lavoro accademico in corso di pubblicazione e in un rapporto dell'associazione Nens che elabora un modello statistico in grado di stimare, per la prima volta, **l'entità dell'evasione dell'Iva associata a singoli specifici comportamenti dei contribuenti. (2)**

Vengono individuati quindici diversi comportamenti che producono l'evasione dell'imposta e l'ammontare collegato a ciascuno di essi. I risultati, mentre confermano l'entità complessiva della evasione dell'imposta trovata da altri precedenti studi, consentono di comprendere molto meglio la dinamica dei comportamenti dei contribuenti e di individuare idonee misure di contrasto.

L'evasione dell'Iva è alla base della successiva evasione delle imposte dirette e dell'Irap, sicché più riduzione del fenomeno comporta in teoria un recupero di gettito molto più elevato.

Le **misure di contrasto** individuate sono numerose. Tra queste, l'uso del meccanismo del "reverse charge" (autofatturazione) in alcuni settori, strumento tra l'altro in grado di eliminare il ricorso a fatture false (vedi Mose); l'applicazione dell'aliquota ordinaria per gli scambi intermedi; l'adozione del metodo di calcolo base per base, anziché imposta da imposta per le cessioni al consumo finale del commercio, l'adozione generalizzata della fatturazione telematica; l'introduzione degli scontrini telematici e di una speciale carta telematica per i pagamenti per i quali viene rilasciata la ricevuta fiscale anziché lo scontrino; l'accredito diretto nel bilancio dello Stato dell'Iva dovuta dalla Pa. Il recupero del gettito complessivo stimato dal modello è imponente: (almeno) **60 miliardi di euro**. Alcune delle misure proposte potrebbero essere adottate ed essere efficaci subito, altre richiedono tempi di attuazione più lunghi, ma **entro tre anni l'intera riforma potrebbe essere a regime**.

Come sempre, questi dati vanno presi con la dovuta cautela. Valutazioni più precise si potrebbero ricavare se si disponesse delle banche dati del ministero. Tuttavia, i risultati sono tali da non poter essere ignorati. E segnalano altresì l'urgenza di un deciso cambio di indirizzo nella **gestione dell'Agenzia delle Entrate**: infatti certi studi, riflessioni, elaborazioni e proposte non dovrebbero essere delegati e lasciati alla buona volontà di studiosi indipendenti, ma dovrebbero rappresentare uno dei compiti istituzionali fondamentali di una buona amministrazione finanziaria.

(1) Vedi Allingham M.G. e Sandmo A., "Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, 1972.

(2) Vedi, rispettivamente, Visco V. (2011): "What do (disloyal) Tax Payers do: a Taxonomy of the Mechanisms of VAT Evasion in Italy and proposed remedies"; Nens, "Misure di contrasto all'evasione fiscale: una proposta di riforma del regime Iva", in www.nens.it.

L'Iva? La Pa la paghi allo stato

Flavio Delbono, 30.05.2014

L'Iva è una delle imposte più evase. Anche quella su forniture alla pubblica amministrazione. Se l'ente pubblico versasse direttamente l'imposta allo Stato, invece di liquidarla al fornitore assieme al valore della fornitura, si potrebbe recuperare un gettito non indifferente.

PERCHÉ NON È UNA PARTITA DI GIRO

Fonti ufficiali (Consip) quantificano in **136 miliardi** di euro, nel 2011, **la spesa per acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione**. Si tratta della terza voce di spesa, dopo le pensioni e gli stipendi dei dipendenti pubblici. Gli acquisti della Pa sono **assoggettati all'Iva** e rappresentano una spesa non recuperabile, dato che la Pa non applica l'imposta ai servizi che eroga a pagamento (ticket sanitari, rette scolastiche, e così via).

Poco male, vien da dire, dato che la spesa Iva dello Stato dovrebbe essere controbilanciata da un'entrata di pari ammontare. Un partita di giro, insomma; l'Iva pagata da un ministero dovrebbe pareggiare l'entrata Iva degli uffici fiscali e tale uguaglianza tra entrate e uscite dovrebbe valere anche per l'intera Pa.

Dovrebbe. In realtà, **gli incassi sono minori degli esborsi** in quanto una parte dell'Iva versata non viene recuperata, per almeno due ragioni. La prima: i fornitori possono trovarsi in situazioni di insolvenza e, addirittura, fallire, rendendo arduo il recupero dell'eventuale credito Iva da parte dell'Agenzia delle Entrate. La seconda ragione attiene all'**evasione fiscale**, che trova nell'Iva e nell'Irpef i pascoli più capienti e più battuti. Anche tra i fornitori della pubblica amministrazione, così come tra sub-appaltatori delle opere commissionate e pagate dalla Pa, si annidano certamente fenomeni di evasione Iva.

UNA PROPOSTA SEMPLICE

Esiste una soluzione semplice per assicurare che l'**esborso Iva della Pa sia esattamente incassato dallo Stato**. Si tratta di modificare l'attuale meccanismo di versamento dell'Iva, attribuendolo all'acquirente pubblico. Invece che liquidare l'imposta sul valore aggiunto al fornitore assieme al valore della fornitura, un ente pubblico dovrebbe versare direttamente l'Iva allo Stato, su un apposito capitolo di bilancio. Il fornitore, esentato così da un adempimento fiscale, dovrebbe limitarsi a registrare un **credito di pari importo** nel suo registro Iva, come se avesse effettivamente versato direttamente quella cifra all'erario.

Il meccanismo sarebbe applicabile a tutti i soggetti della Pa: Stato, Regioni, comuni, Inps e così via, e non richiede alcuna autorizzazione comunitaria poiché, pur essendo l'Iva un'imposta assoggettata alla **disciplina europea**, non verrebbero modificate né il campo di applicazione né le aliquote, ma soltanto le modalità di (parziale) riscossione e queste rientrano nella potestà nazionale. In buona sostanza, la proposta qui delineata riecheggia il meccanismo del **sostituto d'imposta** per i redditi da lavoro, mediante il quale il datore di lavoro trattiene alla fonte e versa allo Stato una quota dell'Irpef dovuta dal percettore del reddito.

Azzardo una grossolana stima del potenziale recupero di gettito Iva consentito dall'applicazione della proposta. Considerando prudenzialmente un'aliquota media del 15 per cento sui circa 130 miliardi di spesa pubblica per forniture, il gettito Iva si aggira attorno ai 17 miliardi. Se insolvenze ed evasione fossero responsabili anche soltanto di un 5 per cento di mancati versamenti Iva, sarebbero recuperati all'erario circa **850 milioni di euro**. Per la cronaca, in materia di Iva complessiva circolano stime ben superiori circa la dimensione dell'evasione.

Non mi sfugge che quegli operatori (imprese, professionisti) che operano prevalentemente con la Pa potrebbero risultare danneggiati dal nuovo meccanismo di versamento dell'Iva in quanto finirebbero per maturare ingenti crediti nei confronti dello Stato e sperimentare problemi di liquidità. Alla difficoltà si può ovviare agevolmente consentendo a tali operatori di richiedere rimborsi (o effettuare compensazioni) con cadenza infrannuale.

Più moralità fiscale contro l'evasione

Antonio Filippin e Carlo Fiorio, 05.05.2014

L'evasione fiscale in Italia è anche un fenomeno culturale. Se la si contrasta con una politica attiva si ottiene un doppio vantaggio: si riduce il suo vantaggio razionalmente calcolato e aumenta la moralità fiscale. E, di conseguenza, la propensione a pagare le imposte.

EVASIONE, UN FENOMENO DA COMPRENDERE

L'**evasione fiscale** in Italia è un fenomeno culturale e, in quanto tale, immodificabile in tempi ragionevoli? Sulla base di un nostro recente lavoro, la risposta alla prima parte della domanda è "almeno in parte sì", mentre è "decisamente no" per la seconda parte. **(1)**

È indiscutibile che l'evasione fiscale sia un annoso problema del nostro paese: varie stime valutano l'economia sommersa poco sotto il **20 per cento del Pil**. Se poi contiamo anche l'economia criminale si stima che più di un quarto del nostro Pil sia ignoto al fisco.

L'evasione fiscale riduce le entrate necessarie per far funzionare la macchina statale e il sistema di welfare, oltre a distorcere la distribuzione del carico fiscale e dei benefici ricevuti a sfavore di chi sceglie di non evadere, o comunque non ha la possibilità di farlo.

Per combattere il fenomeno nel modo più efficace è bene comprenderne le motivazioni.

La gran parte dell'**evasione fiscale è spiegabile come scelta razionale**, una lotteria che il contribuente può decidere di giocare con l'Agenzia delle entrate: se vince si porta a casa un guadagno sotto forma di imposte non pagate, se perde oltre a pagare quanto dovuto, dovrà corrispondere anche una sanzione.

A determinare la decisione di giocare la lotteria possono contribuire una serie di **condizioni personali**, tra cui il fatto di avere reddito da lavoro autonomo o d'impresa (quindi non soggetto alla dichiarazione da parte un sostituto d'imposta), la soggettiva propensione o percezione del rischio, le condizioni congiunturali, tra cui la temporanea crisi di liquidità dovuta per esempio alla crisi economica.

Tuttavia, non c'è solo la razionalità nelle scelte economiche umane. Chi decide di pagare tutte le imposte dovute può essere spinto dal fatto di attribuire all'onestà, all'adesione alle regole condivise un valore più forte del vantaggio economico. Questo comportamento è solitamente definito dagli economisti "**moralità fiscale**". Inoltre, chi decide di pagare tutte le imposte dovute può essere influenzato non solo dal timore delle istituzioni formali (ispettori dell'Agenzia delle Entrate, Guardia di finanza, e via dicendo) ma anche dalla considerazione di quelle informali, come la tendenza a conformarsi al comportamento dei vicini, degli amici, dei parenti, oppure il costo in termini di **perdita di reputazione** implicito nell'essere scoperto come evasore all'interno della propria comunità di riferimento. **(2)**

LA MORALITÀ FISCALE DELLE FAMIGLIE

È dunque possibile influenzare l'insieme dei fattori non monetari che determinano le motivazioni intrinseche che spingono a pagare le imposte, ovvero la moralità fiscale, o invece abbiamo a che fare con fenomeni sociali e culturali immodificabili?

Per rispondere alla domanda abbiamo costruito una **misura di moralità fiscale** per un campione rappresentativo di famiglie italiane che si basa sui dati dell'**Indagine sui bilanci delle famiglie italiane** per il 2004, utilizzando le reazioni a un insieme di affermazioni, quali ad esempio:

- “Pagare le tasse è uno dei doveri fondamentali di un cittadino”,
- “Non pagare le tasse è uno dei peggiori reati che un cittadino possa commettere perché danneggia tutta la collettività”,
- “È giusto non pagare le tasse se si ritiene che siano ingiuste”,
- “Anche se un cittadino ritiene che una tassa sia ingiusta, prima la deve pagare e poi magari può protestare”,
- “È giusto pagare le tasse perché così si aiutano i più deboli”.

Quindi, controllando per le caratteristiche individuali (tra cui il genere, lo stato occupazionale e la tipologia di redditi percepiti, lo stato civile del contribuente) ci siamo concentrati sull'analisi delle variabili contestuali, focalizzandoci in particolare sulle **azioni di contrasto all'evasione**. Per farlo, abbiamo combinato i dati dell'Indagine con dati amministrativi concessici della Guardia di finanza relativi al numero totale di controlli, sia su venditori che acquirenti, sull'emissione di ricevute fiscali per acquisti di beni e servizi a livello provinciale. Sono dati che registrano l'attività regolare della Guardia di finanza, senza clamori o particolare risonanza a livello mediatico, e non hanno quindi nulla a che fare con i controlli a sorpresa negli esercizi pubblici di Cortina d'Ampezzo in alta stagione o ai Navigli nelle serate della movida milanese. **(3)**

Le nostre analisi mostrano che esiste una robusta **correlazione positiva tra controlli fiscali e moralità fiscale**. In altre parole, a parità di tutte le altre condizioni osservabili, più intensi sono i controlli per contrastare l'evasione, più alta è la moralità fiscale. Abbiamo quindi approfondito l'analisi, mostrando che, oltre alla correlazione, esiste un nesso causale tra contrasto all'evasione e moralità fiscale. Le nostre stime evidenziano che a un incremento della probabilità di controlli fiscali di una deviazione standard, corrisponde un aumento della moralità fiscale media di circa il 10 per cento.

Infine, ci siamo chiesti se esista un effetto differenziato per **tipologia di contribuenti** e abbiamo trovato che le politiche di contrasto all'evasione hanno un impatto diverso a seconda del livello di moralità fiscale. Ossia, minore il grado di moralità fiscale, maggiore l'impatto dell'accresciuto contrasto all'evasione fiscale. In particolare, l'effetto è almeno del 50 per cento maggiore tra i contribuenti che mostrano meno moralità (decimo percentile) rispetto a quelli che ne mostrano di più (novantesimo percentile).

I risultati del nostro studio consentono di trarre interessanti implicazioni operative. In particolare, dalla ricerca si ricava che una **politica attiva di contrasto** dell'evasione fiscale ottiene un doppio dividendo: da un lato, poiché aumenta il rischio dell'evasione e la probabilità della sanzione, produce l'**effetto diretto** di ridurre il vantaggio razionalmente calcolato dell'evasione. Dall'altro, ha l'**effetto aggiuntivo e indiretto** di aumentare la moralità fiscale e quindi la propensione a pagare le imposte. Cambiare la dimensione culturale dell'evasione fiscale si può, è solo una questione di volontà politica.

(1) *Filippin, A., Fiorio, C.V. and Viviano, E. (2013), "The effect of tax enforcement on tax morale", European Journal of Political Economy, 32, pp. 320-331 (pdf).*

(2) *Da questo punto di vista, ci pare corretto il suggerimento avanzato il 19 agosto 2012 dall'allora premier Mario Monti di «non usare più l'aggettivo "furbi" nei Tg che descrivono la lotta contro l'evasione. Non si possono trasmettere, neanche in modo subliminale, [...] modelli che distruggono la società italiana.»*

(3) *Come argomentato nel paper (ma non qui per ovvie ragioni di sintesi), siamo consci della possibile endogeneità dell'attività della Guardia di finanza che potrebbe generare un bias negativo dovuto al fatto che dove la moralità fiscale è più bassa, il gettito fiscale è più basso e i controlli maggiori. La nostra strategia di strumentare il livello al tempo t dei controlli della Guardia di finanza con le variazioni di gettito (tax gap Irap) tra il tempo $t - 2$ e il tempo $t - 1$ ha l'obiettivo di ridurre l'endogeneità della variabile di controllo della guardia di finanza.*

50 sfumature di grigio?

Michele Polo, 05.03.2014

No, questo breve articolo non inaugura l'avvio per *lavoce.info* di un filone softcore. Il tema, purtroppo, è più drammatico e preoccupante e riguarda la ripetuta serie di evidenze che, dalle inchieste giudiziarie della Direzione Distrettuale Antimafia di Milano, sono emerse negli ultimi mesi sui labili confini e la distratta tolleranza che in molte attività economiche caratterizzano l'atteggiamento degli "imprenditori" autoctoni. Si è iniziato con le attività di recupero crediti, affidate ai mezzi convincenti degli 'ndranghetisti, per poi scoprire che alcuni locali molto noti della movida milanese affidavano i servizi di sicurezza a uomini delle cosche. Per finire con la "banca" che gestiva servizi di riciclaggio, pagamento e usura in grande stile coinvolgendo assieme un capo della locale di Desio, imprenditori avvezzi all'evasione fiscale e al nero, funzionari delle Poste SpA.

Quello che colpisce in tutte queste storie è la contiguità tra imprenditori che operano in una pluralità di settori e gli uomini del crimine organizzato. E la naturalezza con cui si guarda a questi ultimi come soggetti in grado di fornire servizi in alternativa a quanto dovrebbe avvenire secondo le norme di legge. Un recupero crediti certo più rapido e efficace rispetto a quello che una giustizia civile sovraccarica di arretrati è in grado di fornire, pur rendendo collusi a forme di intimidazione e violenza. Mezzi di pagamento che permettono di ripulire il nero accumulato attraverso l'evasione fiscale, stabilizzando un "business model" ai confini della legalità. Finanziamenti che permettono di aggirare le restrizioni bancarie del credit crunch, salvo poi cadere in una tagliola ben più rapace con il vortice dell'usura. Un capitalismo amorale e di vista corta, che affronta le difficoltà della crisi cercando un salvagente per arrivare a domani, chiudendo gli occhi rispetto al *cul de sac* in cui ci si va a cacciare, accettando la prossimità e la commistione con gli uomini delle organizzazioni criminali.

Il terreno principale dove questo contatto avviene sembra essere quello dell'evasione fiscale, che richiede forme di provvista e di riciclaggio del tutto analoghe a quelle necessarie per ripulire i proventi dei traffici illeciti, e che vede quindi in modo quasi naturale assieme in fila l'imprenditore infedele col fisco e il picciotto che ha lucrato su traffici illeciti. Ma il contatto prosegue perché dai servizi alle imprese che le organizzazioni criminali offrono gli imprenditori infedeli possono ricavare ulteriori elementi che mantengono una competitività altrimenti compromessa, dalla crisi come dalle inefficienze proprie. La zona grigia in cui, con un piccolo compromesso dopo l'altro, ci si trova sempre più a dipendere da queste iniezioni illegali di competitività, si amplia e si colora quindi di sfumature sempre maggiori. E sembra offrire, nelle dichiarazioni dei magistrati sull'omertà che oramai si è diffusa in questo ceto imprenditoriale colluso, una "cultura aziendale" che giustifica, depotenzia, accetta, l'aiuto che le organizzazioni criminali possono offrire al galleggiamento delle proprie attività nei tempi bui della crisi. Salvo accorgersi, troppo tardi, di essere ormai diventati degli ostaggi.

Camera con vista sull'evasione fiscale per studenti fuori sede

Raffaele Lungarella, 31.01.2014

Gli studenti fuori sede hanno diritto a una agevolazione fiscale sull'affitto regolarmente pagato. Ma il confronto tra il numero di contribuenti che ha usufruito della detrazione e quello di chi frequenta l'università in una città diversa dal luogo di residenza rivela una forte evasione fiscale.

DETRAZIONE PER STUDENTI FUORI SEDE

Per gli **studenti universitari fuori sede** sono previste alcune **agevolazioni fiscali sugli affitti**, che tuttavia non sembrano sufficienti a creare un contrasto di interesse con i proprietari tanto forte da limitare l'evasione fiscale in questo mercato.

Gli studenti universitari, o i loro genitori, possono portare in detrazione dalle imposte il 19 per cento di una **spesa massima di 2.633 euro all'anno** sostenuta per i contratti di locazione, di ospitalità e per le assegnazioni di alloggi e posti letto da parte enti per il diritto allo studio, università, collegi universitari onlus e cooperative. La detrazione - massimo 506 euro - non dà luogo a un rimborso, se l'importo non trova capienza nell'imposta lorda del contribuente. Il limite di spesa è riferito a ogni contribuente: i genitori che hanno a carico due figli studenti fuori sede, con distinti contratti di locazione, possono beneficiare entrambi della detrazione sull'importo massimo. La detrazione si applica solo se l'università è ubicata in un comune diverso da quello di residenza dello studente, distante da quest'ultimo **almeno cento chilometri** e localizzata in un'altra provincia rispetto a quella di residenza; l'alloggio affittato deve essere ubicato nel comune in cui ha sede l'università o in quelli limitrofi.

UN'AGEVOLAZIONE POCO SFRUTTATA

Una prima stima della dimensione dell'evasione fiscale nel mercato della locazione per gli studenti universitari fuori sede si può ottenere incrociando i dati relativi al numero dei contribuenti che hanno usufruito dell'agevolazione fiscale nell'anno fiscale 2011 (si ipotizza che il numero di contribuenti coincida con quello dei contratti di locazione) con quelli del numero di studenti fuori sede iscritti negli atenei italiani nell'anno accademico 2011/2012.(1)

I risultati delle elaborazioni sono riportati nella tabella 1. Nel complesso, **gli studenti fuori sede sono 851 mila**, poco meno della metà del totale degli iscritti: 370mila frequentano un'università fuori dai confini della Regione di residenza, mentre 480mila circa studiano in un ateneo che si trova in una provincia diversa da quella del comune in cui risiedono.

Se togliamo gli studenti che non soddisfano la condizione della distanza minima di almeno cento chilometri tra il comune di residenza e l'università, i fuori sede che potrebbero beneficiare della detrazione del 19 per cento diventano circa 432mila, dei quali 328mila si spostano da una Regione a un'altra, mentre 105mila si muovono da una provincia all'altra all'interno di una stessa Regione.

Le nostre elaborazioni considerano le distanze (fonte Touring Club) tra i capoluoghi di provincia di residenza degli studenti e quelle sede degli atenei e dunque i risultati possono comprendere anche studenti che risiedendo in paesi che distano meno di cento chilometri dagli atenei frequentati. Tuttavia, anche al netto di questa e di altre tipologie di studenti che non hanno diritto all'agevolazione fiscale – perché trovano ospitalità gratuita presso parenti e amici, per esempio –, è decisamente improbabile che il numero dei casi ai quali può essere applicata la detrazione si abbassi fino al **numero dei contribuenti che effettivamente ha beneficiato dello sconto fiscale previsto: 182mila**, cioè almeno due volte in meno della massa potenziale. (2)

Il valore medio nazionale dell'indicatore di utilizzazione della detrazione fiscale è 0,42: ogni dieci potenziali beneficiari, ne hanno usufruito poco più di quattro. Escludendo le Regioni a statuto speciale, che hanno specifiche politiche anche per gli studenti universitari, il livello dell'indicatore oscilla dallo 0,59 degli studenti marchigiani e abruzzesi fuori sede allo 0,32 di quelli residenti in Campania. È possibile che i livelli molto bassi che si riscontrano tra gli studenti residenti in alcune Regioni siano dovuti a un **deficit di informazione** sull'esistenza dell'agevolazione. Difficile, per il resto, individuare le motivazioni che possano spiegare le differenze. E difficile quindi enucleare quelle sulle quali agire per indurre le famiglie degli studenti a ottenere dai proprietari la sottoscrizione dei contratti di locazione.

L'EVASIONE PARZIALE

Le elaborazioni svolte sui dati Irpef mettono in luce non solo una massiccia evasione totale (il contratto di affitto manca o non è registrato o infine pur essendo registrato, non vengono dichiarati i relativi canoni), ma anche una forte evasione parziale, con contratti registrati per valori inferiori ai canoni pagati.

I 182mila contribuenti che si sono avvalsi della detrazione hanno portato in detrazione una somma complessiva di poco inferiore ai 290milioni di euro. **Ogni studente pagherebbe, pertanto, un affitto medio annuo di 1.580 euro**, un importo dal quale si discostano di poco le cifre medie portate in detrazione dai contribuenti della quasi totalità delle Regioni. La cifra è inferiore ai 2.633 euro massimi sui quali è possibile applicare la detrazione ed è anche più bassa degli affitti effettivamente pagati. L'importo medio dichiarato dai proprietari degli alloggi corrisponde a un canone mensile di 130 euro per undici mesi. Basta consultare pochi siti internet per capire che si tratta di una spesa per l'affitto alquanto al di sotto di quella pagata per un posto letto in camera doppia in una residenza universitaria delle aziende allo studio degli atenei, che pure praticano canoni più bassi di quelli richiesti dai privati.

È anche vero che una delle motivazioni dello scarto tra il valore massimo dell'affitto detraibile e di quello effettivo portato in detrazione potrebbe essere la **ripartizione dell'importo tra i genitori** dello studente: in questo caso, per ogni contratto di locazione i contribuenti beneficiari della detrazione sarebbero due. Ma se così fosse, **umenterebbe il numero di contratti di**

locazione per i quali l'evasione è totale, perché aumenterebbe la differenza tra il numero dei contratti potenzialmente registrabili e il numero di quelli effettivamente registrati.

IL RETTORE E L'EVASIONE

I risultati delle nostre elaborazioni mettono in evidenza che il solo contrasto di interesse non è uno strumento sufficientemente forte per combattere l'evasione fiscale sui canoni di locazione pagati dagli studenti universitari fuori sede. Le Regioni nelle quali il fenomeno è, verosimilmente, più diffuso sono quelle a più forte presenza di studenti fuori sede. Dunque, un'azione di recupero del gettito evaso dovrebbe concentrarsi principalmente in quelle aree. Ma, per essere efficace, richiede un grande impiego di risorse.

Esiste, però, una via **"a costo zero"**, quasi burocratica, per contrastare l'evasione totale diffusa in questo mercato. Quando si può ragionevolmente ritenere che uno studente non possa frequentare da pendolare l'università alla quale è iscritto a causa della distanza chilometrica dal comune dove risiede o dei tempi di percorrenza necessari per coprirli, **la fruizione di qualsiasi servizio offerto dall'ateneo potrebbe essere subordinata alla presentazione di un contratto di locazione registrato** relativo all'alloggio in cui abita da studente. È una condizione che viene già imposta in qualche ateneo (università del Molise, per esempio). Per diffonderla non occorre attendere l'emanazione di una direttiva ministeriale o di qualche altra norma: le autorità di ogni ateneo possono decidere autonomamente.

Tabella 1 - Studenti universitari fuori corso per sede di residenza e sede del corso

REGIONE (A)	STUDENTI UNIVERSITARI														
	PER SEDE DEL CORSO (B)	STUDENTI RESIDENTI CON SEDE DEL CORSO													
		PER RESIDENZA (D)	NELLA REGIONE DI RESIDENZA (D)		FUORI DALLA REGIONE DI RESIDENZA		NELLA REGIONE DI RESIDENZA MA FUORI DALLA PROVINCIA DI RESIDENZA		TOTALE FUORI SEDE		ATTRIBUITI ALLA REGIONE SEDE DEL CORSO (K)-(B)	CONSEDE DEL CORSO DIVERSA DALLA REGIONE E PROVINCIA DI RESIDENZA (L)=(G)+(K)	PERCENTUALE DI STUDENTI NON RESIDENTI NELLA SEDE DELL'ATENEO (M)=(I)+(B)	INDICATORE DI FUGA DALLA REGIONE DI RESIDENZA (N)=(G)/(D)	INDICATORE DI ATTRAZIONE DALLE ALTRE REGIONI (O)=(K)/(B)
			TOTALE (E)=(D)	AVVENTI DIRITTO ALLA DETRAZIONE DEL 19% SULL'AFFITTO (F)	TOTALE (G)	AVVENTI DIRITTO ALLA DETRAZIONE DEL 19% SULL'AFFITTO (H)	TOTALE (I)	AVVENTI DIRITTO ALLA DETRAZIONE DEL 19% SULL'AFFITTO (J)=(I)+(F)							
PIEMONTE	99.627	99.377	81.683	17.694	11.455	21.706	517	39.490	11.972	17.944	39.740	0,40	0,22	0,18	
VALLED'A	1.358	3.152	1.025	2.127	2.092	-	-	2.127	2.092	333	333	0,25	2,08	0,25	
LOMBARDIA	248.805	216.672	192.346	24.326	17.679	84.052	7.882	108.378	25.561	56.459	140.511	0,56	0,13	0,23	
TRENTINOAA	20.094	20.484	12.781	7.703	6.826	1.798	-	9.501	6.826	7.313	9.111	0,45	0,60	0,36	
VENETO	107.505	119.064	87.785	31.279	25.770	46.849	2.971	78.128	28.741	19.720	66.569	0,62	0,36	0,18	
FRIULIV.G.	32.329	29.153	22.970	6.183	5.306	9.556	1.435	15.739	6.741	9.359	18.915	0,59	0,27	0,29	
LIGURIA	35.489	38.694	29.714	8.980	6.717	7.617	3.085	16.597	9.802	5.775	13.392	0,38	0,30	0,16	
EMILIAR.	142.703	98.230	85.418	12.812	9.261	35.218	4.062	48.030	13.323	57.285	92.503	0,65	0,15	0,40	
TOSCANA	120.232	97.761	86.561	11.200	10.292	46.840	4.733	58.040	15.025	33.671	80.511	0,67	0,13	0,28	
UMBRIA	27.372	24.227	17.456	6.771	6.102	2.130	-	8.901	6.102	9.916	12.046	0,44	0,39	0,36	
MARCHE	45.858	45.023	31.600	13.423	12.415	14.992	4.284	28.415	16.699	14.258	29.250	0,64	0,42	0,31	
LAZIO	254.227	191.097	172.492	18.605	17.007	30.930	327	49.535	17.334	81.735	112.665	0,44	0,11	0,32	
ABRUZZO	63.208	52.372	36.703	15.669	15.179	18.387	2.183	34.056	17.362	26.505	44.892	0,71	0,43	0,42	
MOLISE	9.300	12.987	4.988	7.999	7.613	1.091	-	9.090	7.613	4.312	5.403	0,58	1,60	0,46	
CAMPANIA	192.276	223.250	184.334	38.916	37.282	49.717	-	88.633	37.282	7.942	57.659	0,30	0,21	0,04	
PUGLIA	97.526	140.106	91.773	48.333	46.918	26.689	15.875	75.022	62.793	5.753	32.442	0,33	0,53	0,06	
BASILICATA	9.273	25.217	6.887	18.330	16.151	937	937	19.267	17.088	2.386	3.323	0,36	2,66	0,26	
CALABRIA	51.363	84.045	49.736	34.309	27.706	17.589	7.384	51.898	35.090	1.627	19.216	0,37	0,69	0,03	
SICILIA	136.957	165.909	128.311	37.598	37.142	44.472	36.330	82.070	73.472	8.646	53.118	0,39	0,29	0,06	
SARDEGNA	43.664	52.346	43.203	9.143	9.143	19.093	15.790	28.236	24.933	461	19.554	0,45	0,21	0,01	
TOTALE	1.739.166	1.739.166	1.367.706	371.400	328.056	479.753	107.795	851.153	435.851	371.400	851.153	0,49	0,27	0,21	

Tabella 1bis – Contribuenti che hanno usufruito della detrazione sui canoni d'affitto per gli studenti fuori sede

REGIONE (A)	NUMERO CONTRIBUENTI (P)	AMMONTARE, IN MILIONI DI EURO, SUL QUALE SI CALCOLA LA DETRAZIONE (Q)	MEDIA (r)=(Q)/(P)x1.000	INDICATORE DI UTILIZZO DELLA DETRAZIONE (S)=(P)/(J)
PIEMONTE	5.502	8.765	1.593	0,46
VALLE D'AOSTA	912	1.436	1.575	0,44
LOMBARDIA	9.040	14.840	1.642	0,35
TRENTINO ALTO ADIGE	4.023	6.895	1.714	0,59
VENETO	13.724	21.548	1.570	0,48
FRIULI VENEZIA GIULIA	3.924	5.896	1.503	0,58
LIGURIA	4.065	6.478	1.594	0,41
EMILIA ROMAGNA	5.936	9.753	1.643	0,45
TOSCANA	6.599	11.053	1.675	0,44
UMBRIA	2.325	3.870	1.665	0,38
MARCHE	9.784	14.921	1.525	0,59
LAZIO	7.591	12.122	1.597	0,44
ABRUZZO	10.110	15.917	1.574	0,58
MOLISE	4.199	6.688	1.593	0,55
CAMPANIA	11.937	18.810	1.576	0,32
PUGLIA	28.362	45.586	1.607	0,45
BASILICATA	8.458	13.478	1.594	0,49
CALABRIA	14.553	22.983	1.579	0,41
SICILIA	24.045	35.691	1.484	0,33
SARDEGNA	7.213	11.657	1.616	0,29
TOTALE	182.302	288.386	1.582	0,42

(1) I dati sulle dichiarazioni Irpef per l'anno fiscale 2011 (riportati nei 730 del 2012) sono disponibili sul sito del dipartimento delle Finanze del Mef. I numeri sugli studenti fuori sede sono ricavati dai dati Miur.

(2) L'area dell'evasione è più ampia di quella che risulta da questi numeri, essendo, verosimilmente, diffusa anche tra i proprietari degli alloggi che ospitano gli studenti fuori sede che non possono usufruire della detrazione fiscale.

Quando l'autodenuncia non è un condono

Tommaso Di Tanno, 24.01.2014

Banca d'Italia stima che gli italiani detengano illegittimamente all'estero capitali per circa 200 miliardi. Altri paesi prevedono procedure per dichiarare i redditi sottratti. Con una "confessione" spontanea e la rinuncia all'anonimato non sarebbe un condono.

A CACCIA DEI CAPITALI ALL'ESTERO

Da qualche tempo sono tornati di moda i **capitali illegittimamente detenuti all'estero** e la volontà di snidarli. La materia è, in sé, affascinante (le stime Banca d'Italia parlano di **200 miliardi di euro**) ma gravida di sospetti, visti i precedenti **scudi di Giulio Tremonti** che poco hanno arricchito le casse erariali (e meno che meno stimolato l'economia nazionale) e molto ingrassato le tasche dei soliti ignoti (per di più rimasti tali). Certo è che la linea di un più trasparente rapporto bancario con la comunità internazionale su cui la Svizzera si sta muovendo (lasciamo perdere se scelta per amore o per forza), le posizioni più incisive assunte dall'Ocse dal 2010 in poi (anche sulla spinta dei Facta stipulati con gli Usa), le indicazioni della nostrana Commissione per lo studio sull'antiriciclaggio (Commissione Greco), hanno prodotto un **contesto che rende sempre più pericoloso il mantenimento di ricchezze occulte** all'estero ma in paesi "omogenei" (Svizzera, Lussemburgo, Singapore). E tuttavia hanno anche rafforzato la spinta a radicalizzare il nascondimento, muovendo i relativi capitali verso **destinazioni più recalcitranti a qualsiasi forma di trasparenza** che ne accentuano una già difficile governabilità e ne sottolineano gli scarsi confini con forme più esplicitamente delinquenziali (Isole Vergini, Panama, Vanuatu).

Non a caso procedure di *voluntary disclosure* sono state varate negli ultimi anni, tra gli altri, dagli Usa (nel 2009 in forma temporanea e poi, dal 2012, a regime), dalla Gran Bretagna, dalla Germania, dalla Francia e dalla Spagna.

Si tratta, in sostanza, di **mere riaperture dei termini** per procedere a dichiarare redditi sottratti, in passato, a tassazione mediante uso (perlopiù) di veicoli esteri e che oggi vengono regolarizzati. Lo sconto è concentrato sulle sanzioni, penali e amministrative; richiede una valutazione in qualche misura discrezionale del grado di collaborazione offerta dal contribuente pentito ed è, ovviamente, basata sulla piena trasparenza dell'operazione. Cioè a dire: niente anonimato.

SANZIONI E PRESCRIZIONE

La versione italiana è contenuta in un emendamento alla Legge di stabilità che ragioni di opportunità hanno fatto accantonare, ma che dovrebbe essere ripresentato a breve in un "veicolo" normativo più adeguato.

La sostanza del discorso dovrebbe essere coerente con l'impostazione internazionalmente data a sanatorie del genere.

Innanzitutto la “confessione” deve essere spontanea e riguardare anche ricchezze possedute “indirettamente” (cioè via società, trust, fondazioni e quant’altro).

“Spontanea” significa **che non deve essere preceduta da alcuna attività accertativa in corso**. In cambio della piena confessione circa la provenienza dei capitali (beni e attività finanziarie) oggi posseduti all’estero, si avrebbe la tassazione integrale dei redditi che furono sottratti a tassazione e necessari per costituire la ricchezza oltreconfine; e, in aggiunta, la tassazione piena dei redditi generati dalle ricchezze costituite all’estero. Le **sanzioni amministrative** applicabili sarebbero ridotte al minimo edittale e ulteriormente abbattute alla metà (nei fatti pari a un sesto dell’imposta dovuta) per ricchezze costituite in paesi *white list* e abbattute solo di un quarto per quelle costituite in paesi *black list*. Le sanzioni penali verrebbero del tutto meno se il reato consiste solo nell’infedeltà o nell’omissione della relativa dichiarazione (articoli 4 e 5 del Dlgs 74/2000) oppure ridotte alla metà se la violazione si è prodotta mediante utilizzo di false fatturazioni. Determinante, in questo contesto, diventa la **tassabilità dei redditi** al momento della costituzione dei patrimoni esteri. Se sono stati realizzati in periodi d’imposta ormai prescritti (ad esempio nel 2002) la tassazione sarebbe limitata ai rendimenti degli importi occultati: con i meccanismi attualmente in uso sono, perlopiù, dell’ordine del 3 per cento annuo. Al contrario, se i redditi da cui è derivata la ricchezza estera sono stati conseguiti in periodi più recenti e i cui termini per l’accertamento non sono ancora prescritti, la tassazione riguarderebbe anche questa fase e risulterebbe verosimilmente ben più onerosa. Con il che si conferma che **la procedura non si risolve in un condono mascherato, ma in una pura e semplice mitigazione delle sanzioni**.

Senonché anche la mera individuazione di quali sono i periodi d’imposta ancora suscettibili di accertamento e quelli, invece, esauriti per prescrizione presenta delle insidie.

Le disposizioni in materia di “accertamento” tributario prevedono, da un lato, che il relativo termine scade alla chiusura del quarto anno (rectius: periodo d’imposta) successivo a quello nel corso del quale avrebbe dovuto essere presentata la dichiarazione dei redditi; che detto termine si prolunga di un ulteriore anno nell’ipotesi di “omessa presentazione” della dichiarazione; e che detti termini vengono raddoppiati qualora la violazione comporti la denuncia (ex articolo 331 cp) per violazioni tributarie previste dal Dlgs 74/2000. Che il termine in questione risulti raddoppiato è certo qualora i redditi di cui si discute si siano realizzati mediante uso di **fatture false** (visto che la punibilità permane, ancorché mitigata). Ma il raddoppio vale se la violazione è consistita solo nell’**infedeltà o nell’omissione della dichiarazione**? Parrebbe di no, visto che la norma ipotizza la non punibilità di questa seconda fattispecie. E anche che l’Agenzia delle Entrate debba comunicare all’autorità giudiziaria competente la conclusione della procedura di “collaborazione volontaria” che dà luogo, per l’appunto, alla non punibilità dei “delitti di cui agli articoli 4 e 5” del Dlgs 74/2000.

Non solo il redditometro contro l'evasione

Alessandro Santoro e Francesco Dal Santo, 30.11.2012

Non esiste uno strumento unico cui affidare il compito di azzerare l'evasione. Gli strumenti utili sono molti, da impiegare in modo integrato e coordinato, anche per spingere il contribuente a dichiarare valori più plausibili. Potenzialità e limiti del redditometro.

L'Agenzia delle Entrate ha annunciato che da gennaio 2013 sarà disponibile la nuova versione del **redditometro**, attesa ormai da due anni. A questo strumento sono affidate molte speranze, nonché, come più volte sottolineato dalla Corte dei conti, sostanziose ipotesi di recupero di gettito.

DAL CONSUMO AL REDDITO

È necessario innanzitutto chiarire che il redditometro non è certamente il primo strumento di accertamento sintetico che viene utilizzato nel nostro ordinamento nel tentativo di risalire dai consumi al reddito presunto. La prima versione del redditometro risale addirittura al **1993** e non è stata particolarmente fortunata. Si basava sul possesso di alcune categorie di beni immobili e di beni mobili registrati da cui veniva presunto, utilizzando appositi coefficienti, il reddito imputabile ai proprietari. Le basi dati cui attingeva (in primis, il pubblico registro automobilistico) erano però caratterizzate da grandi **omissioni e manipolazioni** di vario genere (il famoso signor **Ciro Pane**, deceduto, che risultava intestatario di 176 autoveicoli) e i coefficienti di imputazione erano grossolani e ben poco giustificabili. Per queste ragioni è stato scarsamente utilizzato per effettuare gli accertamenti. Tuttavia, ha sempre goduto di simpatie sia presso l'opinione pubblica sia presso i giudici, che sono addirittura arrivati a riconoscere lo status di presunzione legale al reddito ricostruito dal redditometro. La differenza di trattamento rispetto agli **studi di settore** - che con tutti i loro limiti sono comunque ben più raffinati statisticamente rispetto al vecchio redditometro, ma alle cui risultanze è stato alla fine attribuito un valore di presunzione semplice - è probabilmente dovuta al fatto che tra spese e reddito esiste un legame naturale e facilmente riconoscibile. Se uno ha una Porsche e dichiara reddito zero è naturalmente "sospetto". Tuttavia, questo legame naturale è stato troppo spesso travisato, facendo credere che la costruzione di uno **strumento presuntivo** tecnicamente corretto e giuridicamente sostenibile fosse un'operazione semplice da fare, mentre non è affatto così. Il legame tra livello di reddito e di consumo varia infatti al variare di molte caratteristiche del consumatore, del luogo e del tempo di consumo, del mercato in cui acquista il bene. Il fatto che la gestazione del redditometro sia stata così lunga è probabilmente anche una conseguenza di queste difficoltà.

I LIMITI DEL REDDITOMETRO

In effetti, dopo aver originariamente pensato di ripetere per il redditometro il percorso logico e statistico degli studi di settore, stimando quindi dei coefficienti presuntivi di reddito partendo dai consumi di cluster di famiglie, l'Agenzia, a quanto se ne sa, punterà inizialmente il dito sulle famiglie il cui reddito si discosta in misura rilevante dalla semplice somma delle spese sostenute nell'anno considerato. Più che un redditometro, quindi, uno **spesometro**, da applicarsi con estrema cautela. Si tratta di un orientamento da guardare con favore, ma c'è da chiedersi quanto una simile limitazione sia coerente con le previsioni di recupero di gettito che sono state formulate in passato.

E non è l'unica limitazione con cui lo strumento dovrà fare i conti. I contribuenti a maggior rischio di evasione sono quelli che percepiscono un reddito di **lavoro autonomo o d'impresa**, dove la relazione tra spesa e reddito dipende dalla funzione di produzione che caratterizza l'attività economica. Se nei confronti di questi soggetti viene utilizzato il redditometro per determinare il reddito complessivo, anziché gli studi di settore per accertare il reddito da lavoro, non è possibile il recupero dell'Irap e dell'Iva. Per questa ragione i due strumenti dovrebbero essere usati insieme, cosa che finora non è avvenuta e non è chiaro se avverrà in futuro.

Infine, non va dimenticato che l'applicazione stessa dello strumento presenta una serie di **problemi applicativi**, tra cui emerge quello relativo all'imputazione delle spese per incrementi patrimoniali (investimenti). Per capirci, ipotizziamo l'acquisto di una casa per 500mila euro nell'anno 2012, di cui 100mila senza l'utilizzo di un mutuo.

Prese alla lettera, le nuove norme prevederebbero che, salvo prova contraria, il reddito familiare nell'anno 2012 non possa essere inferiore a 80mila euro (cioè 100mila meno la soglia di tolleranza del 20 per cento). L'assurdità di una simile pretesa è evidente: l'acquisto di una casa, anche per la parte che è finanziata con il reddito, non avviene sicuramente utilizzando il reddito dell'anno di acquisto (2012 nell'esempio). Non è chiaro come l'Agenzia si comporterà in questi casi, ed è uno dei principali nodi da sciogliere nel decreto ministeriale di prossima emanazione. Si può dire subito che non basterà ribadire la (ovvia) possibilità per il contribuente di dimostrare, in sede di contraddittorio, che invece il reddito è stato ottenuto in un periodo di tempo diverso dal singolo anno o attingendo a risparmi. La soluzione non è efficiente, perché rischia di rallentare il lavoro degli uffici, di far perdere tempo (e pazienza) ai contribuenti e di creare ulteriore contenzioso.

L'APPROCCIO INTEGRATO

Anche l'analisi del redditometro conferma quindi un orientamento che emerge dalla letteratura e dall'analisi della realtà: non esiste uno strumento unico cui affidare il compito di azzerare l'evasione. Esistono **molti strumenti utili**, che però vanno impiegati in modo integrato e coordinato. Oggi questo è possibile perché l'Agenzia può utilizzare insieme diverse **banche dati** costruendo indici di pericolosità del singolo contribuente attingendo a diverse fonti: consumi, certamente, ma anche rapporti finanziari, studi di settore, eccetera. E sarebbe opportuno che queste banche dati venissero utilizzate in modo attivo dall'Agenzia – come suggerito, ad esempio da Vincenzo Visco e Massimo Romano – non solo in chiave di accertamento, ma anche, prima della dichiarazione, in modo da spingere il contribuente a dichiarare valori più plausibili diminuendo la necessità di ricorrere ai veri e propri controlli. Infatti, in un sistema caratterizzato da evasione fiscale di massa come il nostro non è possibile affidarsi esclusivamente ai controlli ex-post: l'azione di **deterrenza** va svolta "alla fonte" evitando che vengano presentate dichiarazioni la cui implausibilità è evidente semplicemente incrociando i dati disponibili.

Più evasione quando l'Iva aumenta

Alessandro Santoro e Roberto Convevole, 16.10.2012

Con la legge di stabilità, il Governo prevede per il 2013 l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota Iva ordinaria e ridotta. Tuttavia, i dati sembrano indicare che il precedente incremento avvenuto a settembre 2011 non solo non ha contenuto la perdita di gettito dovuta alla recessione, ma l'ha amplificata. Una spiegazione possibile è che si sia registrata una maggiore evasione, motivata presumibilmente proprio dall'aumento dell'aliquota oltreché dalla crisi.

Nel disegno di legge di stabilità, il Governo prevede per il 2013 l'aumento di un punto percentuale dell'**aliquota Iva** ordinaria (dal 21 al 22 per cento) e dell'aliquota ridotta (dal 10 all'11 per cento). Se approvati, gli incrementi consentirebbero comunque di dimezzare quelli originariamente previsti per il 2013. Tuttavia, rimane il fatto che, rispetto alla situazione vigente, dall'anno prossimo si verificherebbe un nuovo incremento delle aliquote, che fa seguito a quello già avvenuto per la sola aliquota ordinaria (dal 20 al 21 per cento) a settembre del 2011.

Questo tipo di intervento, specie se esaminato nel contesto della politica fiscale (riduzione delle prime due aliquote Irpef) e nel complesso della manovra di correzione dei conti pubblici, può essere analizzato da diversi punti di vista. Qui ci concentriamo sui possibili impatti sull'evasione.

L'ANOMALO CALO DEL GETTITO IVA NEL 2012

Siamo in recessione e, di conseguenza, i consumi monetari flettono. Anzi, come hanno mostrato di recente i conti Istat trimestrali, la recessione in atto è più forte di quanto si pensasse. E le varie manovre di contenimento della finanza pubblica hanno comportato una riduzione dei consumi di beni e servizi da parte della Pa, i quali, va ricordato, entrano anch'essi nella base imponibile dell'Iva.

Era dunque lecito attendersi un **calo del gettito** dell'Iva, l'imposta che per base imponibile e per tempistiche di pagamento più direttamente riflette l'andamento del ciclo economico. Tuttavia, è necessario porsi una domanda essenziale: sulla base delle relazioni note tra grandezze macroeconomiche e andamenti del gettito Iva, il calo del gettito finora osservato nel 2012 è spiegabile **esclusivamente** dalla situazione dell'economia italiana?

Per rispondere, è necessario utilizzare un indicatore appropriato, che escluda i settori dove non c'è evasione, ma tenga conto anche delle compensazioni e dei rimborsi. Usiamo quindi il gettito dell'Iva netta generata dal settore interno di riferimento (Sir), da cui è esclusa quella incassata sulle imposte di fabbricazione e di consumo, che colpiscono i derivati del petrolio, l'energia elettrica, gli alcolici e i tabacchi. Ebbene, se si confronta l'andamento dell'Iva netta per il settore Sir nei primi otto mesi del 2012 con quello dei primi otto mesi del 2011, si nota che la riduzione percentuale dell'Iva netta è stata del -4,97 per cento, una percentuale di alcune volte superiore al calo dei consumi interni e dei consumi intermedi della Pa pari a -0,59 per cento, secondo i dati Istat (vedi ultima riga della tabella).

Il gettito Iva nei primi otto mesi del periodo 2008-2012							
	2008 G-A	2009 G-A	2010 G-A	2011 G-A	2012 G-A	Var 12-11	Var %
Iva Lorda	76.171	68.860	71.416	72.876	71.962	-914	-1,25
di cui: Interna	65.536	61.752	62.275	61.644	60.653	-991	-1,61
di cui: Dogane	10.635	7.108	9.141	11.232	11.309	77	0,69
compensazioni orizzontali	15.318	15.103	9.984	10.006	10.665	659	6,59
rimborsi ratei mensili	5.400	4.936	4.672	5.568	5.000	-568	-10,20
Iva netta totale	55.453	48.821	56.760	57.302	56.297	-1.005	-1,75
Iva netta interna	44.818	41.713	47.619	46.070	44.988	-1.082	-2,35
Iva su imposte di fabbricazione e consumo	4.758	5.010	4.915	4.972	5.934	962	19,35
Settore Interno di riferimento							
Iva lorda	60.778	56.742	57.360	56.672	54.719	-1.953	-3,45
Iva netta di competenza	40.060	36.703	42.704	41.098	39.054	-2.044	-4,97
Peso percentuale dell'Iva sui consumi interni ed intermedi della PA nel primo semestre del periodo 2008-2012							
Iva interna lorda	7,26	6,75	6,69	6,58	6,48	-0,11	
Iva Sir lorda	6,70	6,15	6,12	6,02	5,81	-0,21	
Iva Sir netta	4,20	3,75	4,45	4,29	4,04	-0,26	
Consumi interni + intermedi PA (Istat)	623.821	623.985	634.917	646.265	642.469	-3.796	-0,59
Fonte: ns. elaborazioni sul Bollettino delle entrate, Rapporto sulle entrate ed Istat							

In assenza di ulteriori informazioni, i dati sembrano indicare che l'aumento dell'aliquota Iva, avvenuto a settembre 2011, non solo non ha contenuto la perdita di gettito dovuta alla recessione, ma l'ha amplificata. La possibilità che ciò sia dovuto a una **maggiore evasione**, sia come risposta alla crisi sia come reazione all'aumento dell'aliquota, va quindi esaminata seriamente.

LE SPIEGAZIONI POSSIBILI

Vediamo ora quali possono essere le spiegazioni alternative dei fenomeni osservati in precedenza. Una prima spiegazione è che la riduzione dei consumi sia avvenuta in misura eterogenea tra i diversi settori economici. In particolare, settori caratterizzati da una **bassa propensione all'evasione** (per esempio, gli autoveicoli e le benzine) hanno subito un calo dei consumi proporzionalmente molto più elevato rispetto a settori a più alta propensione all'evasione. Ciò che sarebbe cambiato, quindi, non è la propensione all'evasione, ma la composizione dei consumi tra settori a diversa propensione di evasione. La spiegazione è impossibile da verificare per gli osservatori esterni, ma potrebbe essere provata da un'analisi dei dati in possesso dell'Agenzia delle entrate. L'unica cosa che si può dire è che storicamente le ricomposizioni tra settori si sono sempre rivelate marginali rispetto al gettito Iva, ma è possibile che la crisi attuale abbia influito anche su questo aspetto.

Una seconda spiegazione è che il calo del gettito dell'Iva non sia dovuto alla maggior evasione tramite occultamento dei ricavi o falsi costi, ma a **omessi versamenti** da parte di soggetti in crisi di liquidità. Tuttavia, anche i mancati versamenti di un'Iva precedentemente incassata rappresentano una diversa forma di evasione, dal momento che coloro che non la versano finiscono con l'usufruire di un sostegno finanziario alla produzione.

L'evasione dell'Iva ha mostrato una certa tendenza (non continua né lineare) alla riduzione nel corso degli ultimi quindici anni. Tuttavia, dai dati disponibili si evince che nel 2012 le cose potrebbero essere andate diversamente.

È vero che, secondo l'Agenzia delle entrate, nei servizi privati e nel **commercio al dettaglio** in particolare, si sarebbe osservata una crescita dell'Iva versata, come diretta conseguenza degli interventi "tipo Cortina" effettuati negli ultimi mesi da tutta l'amministrazione finanziaria. **(1)** Ma il calo del rapporto tra entrate nette e base imponibile evidenziato nella penultima riga della tabella, in assenza di ulteriori spiegazioni, indica un aumento dell'evasione, motivato presumibilmente sia dalla crisi sia dall'aumento dell'aliquota. Se così fosse, vi sarebbero ragioni per guardare con preoccupazione al nuovo incremento previsto per il 2013.

(1) Il Sole-24Ore del 19 agosto ha pubblicato alcuni dati di gettito Iva, che nel periodo gennaio-luglio mostrerebbero una crescita del 3,6 per cento nei servizi privati, del 9,2 per cento nel commercio al dettaglio e del 12,2 per cento nei servizi di informazione e comunicazione.

Un esperimento contro l'evasione

Gabriele Giacomini, 24.08.2012

È possibile valutare rigorosamente se un nuovo intervento di politica pubblica può essere efficace? Negli ultimi decenni il ruolo della ricerca sperimentale nella scienza politica è cresciuto: verificare sul campo, attraverso esperimenti controllati, l'efficacia di diversi tipi di intervento può fornire qualche argomento laddove il confronto rischia spesso di essere ideologico. Come dimostrano gli esempi delle lotterie anti-evasione in alcuni paesi asiatici. O in Gran Bretagna il test sull'invio di un messaggio personalizzato a chi non ha pagato una multa.

Negli ultimi decenni si è verificato un importante sviluppo dell'**approccio sperimentale** all'interno della scienza politica. **(1)** L'applicazione del metodo sperimentale non riguarda, ad esempio, soltanto lo studio delle scelte elettorali dei cittadini, ma si è allargata a nuove questioni e nuovi ambiti. Ad esempio, gli interventi di politica pubblica non sempre raggiungono l'obiettivo desiderato: è difficile prevedere se un certo provvedimento possa avere o no buone possibilità di successo. Ai politici spesso mancano strumenti adeguati per operare le scelte di politica pubblica e sociale. Potrebbe essere utile, quindi, individuare un metodo per valutare rigorosamente gli interventi possibili. **(2)** Un approccio empirico e sperimentale può risultare di grande utilità: grazie a **studi controllati randomizzati** è possibile verificare sul campo l'efficacia dei diversi tipi di intervento. Un programma pilota può essere testato con alcuni gruppi di persone, o in alcune regioni, mentre le altre fungono da termine di paragone. È quello che accade, ad esempio, in Cina o nel Regno Unito. Una pratica che potrebbe dare i suoi frutti anche in Italia.

LA LOTTERIA ANTI-EVASIONE

In tempi di crisi, il tema sempre attuale dell'**evasione fiscale** è tornato prepotentemente al centro del dibattito nazionale. Le scienze sperimentali e comportamentali possono dare un contributo nell'analizzare e affrontare il problema, nel misurare costi e benefici dei possibili strumenti di lotta all'evasione.

È il caso di originali lotterie che nascono in Estremo Oriente. Un'alta evasione fiscale è caratteristica diffusa in molti paesi asiatici, dove è abbastanza comune che piccole attività produttive come i ristoranti non rilascino lo scontrino o una ricevuta fiscale. Per contrastare questa pratica, già dagli anni Sessanta, il governo di **Taiwan** ha abbinato agli scontrini fiscali una lotteria pubblica. Su ogni scontrino fiscale emesso dai negozianti e commercianti è stampato un numero generato automaticamente da un sistema.

Lo **scontrino fiscale** regolarmente stampato ha dunque una caratteristica ulteriore: è un biglietto della **lotteria**. I numeri vincenti vengono pubblicati dal Governo periodicamente con i mezzi più disparati: media televisivi, trasmissioni radiofoniche, quotidiani nazionali e locali, dedicano puntualmente uno spazio alla lotteria legata allo scontrino fiscale.

La cosa ancora più interessante è che il sistema è stato adottato nello scorso decennio anche in **Cina**. Il governo cinese ha realizzato un vero e proprio esperimento su larga scala, avviando il progetto soltanto in alcuni distretti e in alcune città, come Pechino, Shanghai, e Tianjin.

Questo ha permesso a ricercatori come Junmin Wan, economista dell'università di Fukuoka in Giappone, di svolgere analisi econometriche dettagliate su una solida base di dati. **(3)** I risultati sono eloquenti: nelle aree in cui era presente una lotteria il livello di tassazione al consumo era del 17,1 per cento più alto rispetto alle aree in cui erano presenti solo strumenti classici di lotta all'evasione. Il gettito fiscale totale è invece aumentato del 10,4 per cento.

La lotteria abbinata al rilascio della ricevuta fiscale può essere considerata come una sorta di premio che la collettività riserva ad alcuni cittadini virtuosi (e fortunati). In questo caso, le istituzioni non si limitano a penalizzare chi non si comporta correttamente, ma istituiscono anche una sorta di riconoscimento alle virtù civili. Il risultato è meno economia sommersa e minore evasione fiscale. E come ha commentato Richard Thaler, economista comportamentale, "i ministri delle Finanze dell'Europa meridionale potrebbero prendere appunti". **(4)**

STRUMENTI INNOVATIVI DI RISCOSSIONE

La pratica degli studi controllati randomizzati sta prendendo piede anche in Europa. In particolare, in Inghilterra, dove il *Behavioural Insights Team* istituito dal premier Cameron sviluppa ricerche su come ridurre i problemi di natura fiscale. **(5)**

Il team, ad esempio, ha voluto testare se l'invio di un **messaggio testuale** ai cittadini che non avevano pagato le multe entro i termini li avrebbe incoraggiati a mettersi in regola. Evitando così di mandare un ufficiale giudiziario a riscuotere il dovuto. **(6)** L'esperimento è consistito nell'assegnare casualmente gli individui a cinque differenti gruppi. Al gruppo di controllo non è stato inviato alcun messaggio testuale. Agli altri gruppi sono stati mandati sia messaggi testuali standard sia messaggi testuali personalizzati (ad esempio all'interno della lettera riportavano nome e cognome del destinatario).

I risultati hanno indicato che il messaggio testuale può essere particolarmente efficiente. Mentre soltanto il 5 per cento del gruppo di controllo si è messo in regola, il 23 per cento degli individui che hanno ricevuto un messaggio testuale standard ha corrisposto la somma dovuta. Ma la sorpresa è un'altra: il tasso di risposta di coloro che hanno ricevuto un messaggio personalizzato, in cui il nome del destinatario era esplicitato, è salito fino al 33 per cento.

È stato calcolato che, se estesa a livello nazionale, questa pratica può migliorare sensibilmente la raccolta delle multe. Inviando semplicemente un messaggio personalizzato al posto di uno standard, si potrebbero risparmiare più di **3 milioni di sterline** all'anno perché si potrebbero evitare 150mila interventi di ufficiali giudiziari.

Sono stati qui presentati casi specifici riguardanti le politiche fiscali, ma il metodo sperimentale può essere esteso anche ad altri campi, come la promozione della salute o la previdenza sociale. È bene specificare che ogni applicazione dovrà essere valutata, in ultima analisi, non solo sulla base dell'efficienza dell'intervento, ma anche sulle basi della legittimità etica e dell'opportunità politica. Tuttavia l'utilizzo di studi controllati randomizzati può costituire un interessante strumento per i *policymaker*, suggerendo interventi innovativi e avanzando argomenti fondati empiricamente.

- (1) Druckman et al. (2006), *The Growth and Development of Experimental Research in Political Science*, *American Political Science Review*.
- (2) Morton R., Williams K. (2008), *Experimentation in Political Science*, in Steffensmeier J., Collier D., Brady H., *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford University Press.
- (3) Wan J. (2009), *The Lottery Receipt Experiment in China*, *Review of Development Economics*.
- (4) Thaler R., (2012), *Making Good Citizenship Fun*, consultabile
http://www.nytimes.com/2012/02/14/opinion/making-good-citizenship-fun.html?_r=1
- (5) CabinetOffice Behavioural Insights Team (2012) *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, consultabile su
https://update.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf
- (6) CabinetOffice Behavioural Insights Team (2012) *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*, consultabile
su <https://update.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/TLA-1906126.pdf>

Intoccabili evasori

Vincenzo Visco, 06.12.2011

La lotta all'evasione fiscale sembrava essere un punto centrale del programma del nuovo governo. Invece, dalle misure varate emerge continuità con il recente passato. Perché si continua a ritenere che il fenomeno si combatte con gli accertamenti, non con la deterrenza e la promozione sistematica dell'adempimento spontaneo. Si è rinunciato alla creazione di una rete di informazioni, generalizzata e onnicomprensiva, per conoscere la situazione patrimoniale complessiva di ciascun contribuente.

Nel programma del nuovo governo la lotta all'**evasione fiscale** sembrava essere un punto centrale, caratterizzante. Guardando i provvedimenti effettivamente varati, così non sembra, così non è.

COS'È DAVVERO LA TRACCIABILITÀ

Quello che emerge è una sostanziale **continuità** con l'approccio seguito dal governo Berlusconi che, pur avendo fatto poco, era riuscito a convincere molti di aver realizzato successi strepitosi nella lotta all'evasione.

Si è parlato di 35 miliardi di **gettito recuperato** in un solo anno dall'amministrazione. È stato tuttavia dimostrato che facendo bene i conti ed evitando di manipolare i dati, il presumibile recupero effettivo si riduce a circa 1,5 miliardi. A ben vedere l'unico risultato tangibile ottenuto dal precedente governo e dall'attuale amministrazione è stata la riduzione delle compensazioni Iva (6 miliardi) recuperando e rendendo più incisiva una norma già introdotta dal governo Prodi e subito abrogata da Berlusconi. In altre parole, la strategia seguita, basata prevalentemente sulle verifiche e sui controlli delle dichiarazioni, appare chiaramente insufficiente. **(1)**

Ciò è inevitabile se si continua a ritenere che l'evasione si combatte essenzialmente ex-post, con gli accertamenti (magari induttivi come quelli basati sul redditometro), e non anche ex-ante, con la **deterrenza** e la promozione sistematica dell'**adempimento spontaneo**, strategia seguita con successo negli unici due periodi in cui l'evasione si è effettivamente ridotta nel nostro paese, quelli tra il 1996 e il 2000 e tra il 2006 e il 2008).

La deterrenza si ottiene se i contribuenti sono consapevoli del fatto che il fisco può essere portato a conoscenza delle loro attività o dei loro guadagni da **parti terze**: questo e non altro è il significato del termine "tracciabilità" che riguarda essenzialmente la conoscenza delle transazioni effettuate. **(2)** Nel dibattito corrente il termine "tracciabilità" viene spesso identificato con la riduzione dell'uso del contante. Non è così. La riduzione dell'uso del **contante** è sicuramente un obiettivo strategico nel contrasto all'evasione, va però perseguito non già fissando soglie generali, ma diffondendo l'uso di strumenti di pagamento elettronico anche, e direi soprattutto, per le piccole (e minime) transazioni (cosiddetto "borsellino elettronico") come avviene in Francia, Belgio e via dicendo. E individuando settori e pagamenti in cui si può imporre il ricorso a ritenute o si può imporre il divieto dell'uso del contante, come fu fatto per esempio dal governo Prodi per quanto riguarda i **compensi dei professionisti**.

Tracciabili sono anche i rapporti che prevedono il ricorso a ritenute che andrebbero generalizzate. A quanto è dato di sapere nella manovra vi sono (forse) alcune norme volte a incentivare i pagamenti elettronici ed è prevista la riduzione a **mille euro** dell'uso del contante, norma che risulterà di scarsa utilità pratica dal momento che potrà essere facilmente elusa e ha poco a che vedere con la "tracciabilità" ai fini fiscali. In altre parole, non bisogna confondere l'evasione fiscale con il **riciclaggio**.

UN INCENTIVO PER ESSERE ONESTI

Vi è poi una norma veramente singolare che a qualcuno potrebbe apparire addirittura provocatoria: si prevede, cioè un incentivo per quei lavoratori autonomi e piccole imprese che accettano un **tutoraggio diretto** dei loro conti e attività da parte delle amministrazioni finanziarie che prevede anche l'uso di strumenti elettronici di pagamento e fatturazione; in sostanza un incentivo a essere "onesti". Con il risultato che solo chi già paga le tasse perché già si trova nella condizione tecnica per non poter evadere aderirà (monomandatari, lavoratori precari con ritenuta d'acconto, eccetera), e quindi si verificherà una situazione paradossale per cui gli "onesti" saranno "tracciati" e i "disonesti" resteranno fuori dalla possibilità di controllo del fisco. Né si capisce perché mentre un lavoratore dipendente è costretto a essere "onesto", e cioè pagare fino all'ultimo euro (ritenuta alla fonte), un autonomo debba invece essere "incentivato".

Uno strumento di deterrenza-controllo molto importante è l'**elenco clienti-fornitori** (fonte fondamentale di *third party information*). Sollecitato in proposito, il governo ha sostenuto che reintrodurre questa misura, soppressa dall'esecutivo Berlusconi, ma che aveva dato risultati molto rilevanti nel breve periodo in cui era stata in vigore, era inutile perché è già prevista l'applicazione della **fatturazione elettronica**. Chi scrive ha varato le norme che hanno introdotto la fatturazione elettronica in Italia, ma ha anche introdotto l'elenco clienti-fornitori (previsto in via temporanea) nella consapevolezza che prima che la fatturazione elettronica possa andare a regime potranno passare anche dieci anni, e che d'altra parte sarebbe pericoloso collegare fin dall'inizio il nuovo strumento all'attività del fisco.

Nel suo intervento alle Camere sul programma di governo il presidente Monti aveva indicato la necessità di pervenire alla conoscenza dello **stato patrimoniale di ciascun contribuente**: in proposito alcuni mesi fa Guido Tabellini e altri avevano proposto di prevedere una dichiarazione apposita. Tuttavia sarebbe inutile costringere i contribuenti a compilare una ulteriore dichiarazione la cui veridicità dovrebbe poi essere verificata (presso le banche). Più semplice sarebbe (stato) chiedere direttamente alle **banche** di inviare al fisco le consistenze iniziali, finali e medie dei conti gestiti e l'importo complessivo delle operazioni, così come avviene in Francia e in altri paesi, in modo da poter ricostruire, utilizzando anche i dati del catasto, la situazione patrimoniale complessiva di ciascuno. Sfortunatamente i buoni propositi sono rimasti tali e la pubblicazione dello stato patrimoniale è stata limitata esclusivamente ai ministri!

Altre misure di "tracciabilità" potrebbero essere indicate. Purtroppo il governo ha rinunciato (rifiutato) a percorrere coerentemente questa via, impopolare forse, ma sicuramente efficace, e cioè di creare una **rete di informazioni**, generalizzata, omnicomprensiva, poco costosa perché si tratta di informazioni già disponibili e accessibili, in grado di fornire deterrenza ex ante e strumenti per l'accertamento ex post. Confermando invece una strategia perdente perché reticente e perché non affronta alla radice il problema

dell'evasione di massa nel nostro Paese. Quasi che fosse più facile e meno impopolare bloccare l'indicizzazione delle pensioni piuttosto che aggredire evasione ed evasori.

(1) Vedi "Evasione: quello che suggeriscono i dati e l'esperienza" www.nens.it

(2) Sulla importanza della Third Party Information esistono sia evidenza empirica che elaborazioni teoriche: vedi per esempio: Kleven H.J., Kreiner C.T., Saez E.: ³Why can Modern Governments tax so much? An agency Model of

Firms as Fiscal Intermediaries², NBER, working paper 15218, 2009; e Kleven H. J., Knudsen M.B., Kreiner C.T., Pedersen S.e Saez. E.: "Unwilling or Unable to cheat? Evidence from a Tax Audit in Denmark", *Econometrica*, 2011.

L'evasione si batte con l'informazione

Alessandro Santoro, 15.11.2011

Con il nuovo governo si tornerà a parlare di lotta all'evasione fiscale. Ma quali sono gli strumenti per affrontare un problema complesso e antico? Si possono accrescere i vincoli alla compensazione dei crediti Iva. E vanno applicate o estese le misure che hanno dimostrato di essere efficaci per aumentare il costo dell'evasione. Ma nel medio periodo è cruciale il tema della qualità e dell'utilizzo delle informazioni. L'amministrazione finanziaria dovrebbe razionalizzare le sue richieste di dati. E usare tutti quelli a sua disposizione per prevenire e non solo per reprimere.

Il prossimo varo del governo riporterà presumibilmente in auge la questione della lotta all' **evasione**, degli strumenti adottabili e dei possibili benefici in termini di gettito. È utile innanzitutto riepilogare alcuni dati di fatto, che, per quanto noti in letteratura, sono spesso misconosciuti nel dibattito pubblico.

UN PROBLEMA COMPLESSO E ANTICO

L' evasione è un fenomeno complesso, che dipende anche dalla convenienza e rischiosità (aliquote, controlli e sanzioni) nonché da variabili morali e sociali (la *tax morale*, il livello di complessità del sistema fiscale, l' efficienza e l' equità della spesa pubblica). Tuttavia, la letteratura economica più recente dà particolare rilevanza al contesto informativo. Ad esempio, l' evasione fiscale in **Danimarca** è più bassa di quella italiana non tanto perché la *tax morale* sia più elevata (la propensione all' evasione dei lavoratori autonomi danesi è stimata pari al 37%) ma piuttosto perché per la maggior parte dei redditi conseguiti esiste un sostituto d' imposta o comunque una fonte di informazione affidabile. **(1)**

In Italia il problema è antico ma non immutabile: secondo le stime dell' Agenzia delle Entrate, recepite dalla Corte dei Conti e rese note nel recente Rapporto Giovannini, l' evasione dell' Iva nel 2007 è diminuita di 3 punti di Pil e nel 2009 si è ridotta di 0,8 punti di Pil, dopo un lieve aumento nel 2008. Più in generale, l' evasione dell' Iva sembra mostrare una tendenza alla diminuzione, come del resto accade per il **sommerso** economico stimato dall' Istat, a partire dall' inizio del secolo. Tuttavia, questa tendenza non è né lineare né acquisita.

Sulla base di queste premesse è conseguente affermare, innanzitutto, che non esistono **soluzioni miracolistiche** del problema e, in secondo luogo, che è saggio cercare di capire cosa potrebbe funzionare partendo dall' esperienza fatta in questi ultimi 15 anni.

PIÙ VINCOLI E PIÙ DATI

In concreto, si potrebbe cominciare con l' aumentare 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. **(2)** Poiché il credito Iva dovrebbe sorgere solo in alcune situazioni particolari, la dinamica osservata a partire dal 1998 è particolarmente sospetta in quanto una situazione di credito può derivare dall' omessa fatturazione o dal coinvolgimento in frodi carosello. L' articolo 10 del decreto legge 78/2009 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. Questa norma ha prodotto una riduzione di compensazioni di circa **6 miliardi** nel 2009, su un totale di circa 27 miliardi (ovviamente, non tutte false). È auspicabile l' abbassamento del limite dei 15mila euro, eventualmente attuato in precedenza per le compensazioni esterne (cioè con debiti d' imposta non Iva), e, più in generale, il miglioramento dell' azione di amministrazione e gestione della posizione del contribuente in credito Iva.

In secondo luogo, vanno applicate o estese le misure che in questi anni hanno dimostrato di essere efficaci, e ne vanno introdotte altre, per aumentare il **costo dell' evasione** sia per incrementare la quantità e la qualità delle informazioni disponibili all' amministrazione fiscale.

In queste direzioni, sarebbero auspicabili ulteriori limiti ai pagamenti in contante -anche se la proposta di tassare l' utilizzo del contante non è praticabile in un' economia pulviscolare come quella italiana- e misure di facilitazione della **tracciabilità dei compensi**, dei consumi e dei patrimoni. Su quest' ultimo aspetto, tuttavia, le proposte di inserimento in dichiarazione dei dati del patrimonio finanziario sono state recentemente superate dalla possibilità per l' Amministrazione fiscale di selezionare dall' anagrafe dei conti correnti, un database certamente più affidabile rispetto alle informazioni autodichiarate dai contribuenti, liste di soggetti da sottoporre a controlli anche al di fuori di procedure di accertamento.

Nel medio periodo, il tema della qualità e dell' utilizzo delle informazioni è quello cruciale. Oggi, in teoria l' Amministrazione fiscale ha accesso a un numero molto rilevante di database, ma la disponibilità effettiva e la qualità dei dati sono probabilmente inferiori ai livelli potenziali. In un contesto come quello italiano, caratterizzato da una pleora 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 fornitori degli input (lavoratori, consulenti, fornitori) **(3)**. Queste imprese organizzate potrebbero essere utilizzate per una mappatura di tutti i loro fornitori "autonomi" , indipendentemente dalla categoria fiscale di appartenenza, professioni o imprese. Questa informazione va arricchita con quella fornita da tutte le altre banche dati e utilizzata dall' amministrazione possibilmente in modo preventivo e non solo repressivo. 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 sul suo guadagno plausibile in un determinato periodo d' imposta. **(4)**

Ciò consentirebbe, da un lato, di concentrare l'azione repressiva su un numero inferiore di soggetti e, dall'altro lato, costringerebbe l'amministrazione stessa a **razionalizzare** le sue richieste di informazioni ai contribuenti, troppo spesso ripetute.

(1) Cfr. Kleven et al. "Unwilling or unable to cheat", *Econometrica*, 2011.

(2) Cfr. Roberto Convevole, "La materia oscura dell'Iva", edizioni ilmiolibro.it.

(3) È questo una delle ricadute fondamentali dell'analisi della tassazione attraverso le aziende sviluppata da Raffaello Lupi.

(4) Per una proposta articolata in questa direzione, cfr. M. Romano e V. Visco "Più banche dati meno evasione."

Perché mai un condono?

Maria Cecilia Guerra, 11.10.2011

Il condono fiscale è la legittimazione di un atto illecito, è un premio per chi ha violato le leggi, è un gettare la spugna da parte dell'amministrazione, è una delegittimazione delle imposte come strumento democratico di finanziamento della cosa pubblica. Rappresenterebbe un'ulteriore perdita di reputazione per il nostro paese, cosa di cui non abbiamo proprio bisogno. Non è neppure detto che assicuri un gettito all'erario, né che aiuti i contribuenti in maggiore difficoltà.

Il **condono fiscale** è la legittimazione di un atto illecito, è un premio per chi ha violato le leggi, è un gettare la spugna da parte dell'amministrazione, è una delegittimazione delle imposte come strumento democratico di finanziamento della cosa pubblica. Rappresenterebbe un'ulteriore perdita di reputazione per il nostro paese. Cosa di cui non abbiamo proprio bisogno. Non è neppure detto che il condono assicuri un gettito all'erario, né che aiuti i contribuenti in maggiore difficoltà.

IL CONDONO HA DEI COSTI

L'ipotesi di ricorrere a nuovi condoni è sostenuta con forza da rappresentanti di primo piano della maggioranza con la motivazione che potrebbero assicurare un **gettito immediato** in una situazione di grande difficoltà.

Il ragionamento, però, non tiene conto del fatto che un condono ha dei costi molto rilevanti per la collettività, come dimostra in modo chiaro l'esperienza della stagione dei condoni fortemente voluta da Giulio Tremonti nel 2002-03.

1) Costi operativi per l'amministrazione finanziaria

L'amministrazione finanziaria è stata pesantemente coinvolta nella **preparazione e gestione** dei condoni del 2002-03, che hanno richiesto la predisposizione di circolari, risoluzioni, modulistica, tecniche di trasmissione dei dati, nonché l'assistenza ai contribuenti interessati (e ai loro consulenti). Tutte attività che hanno sottratto tempo all'azione di contrasto e prevenzione dell'evasione.

È stata costosa la svendita a basso prezzo dell'attività di accertamento pregressa condotta dall'amministrazione, operata con i provvedimenti di condono attraverso la cosiddetta **rottamazione dei ruoli**. È stata costosa l'invenzione di Tremonti del **condono anonimo**, un vero inedito nel panorama internazionale. Col condono anonimo infatti, così come con i primi due scudi fiscali, il contribuente che aveva sanato la sua posizione poteva darne informazione all'amministrazione anche in una fase molto avanzata dell'accertamento, vanificando il lavoro da essa svolto sino a quel momento.

2) Costi per mancato recupero dell'evasione

Il recupero di gettito attraverso il contrasto all'evasione e il recupero di gettito attraverso il condono sono, come ovvio, in larga parte sostitutivi. Va allora ricordato che sulla scommessa di recuperare gettito con l'introduzione di nuove misure di lotta all'evasione fiscale (primo fra tutti il nuovo redditometro) questa

maggioranza ha così tanto contato da utilizzarne i proventi attesi come strumento di **copertura** di parte delle minori entrate o maggiori spese previste nei propri provvedimenti. La Corte dei Conti ha certificato che il gettito atteso da misure di contrasto all' evasione per il quinquennio 2009-13 è stato indicato fra gli strumenti di copertura dei principali provvedimenti adottati nel biennio 2008-2010, per circa **37 miliardi** complessivi.

Il decreto legge 138/2011 (la manovra di agosto) aggiunge a questi quasi **4 miliardi** di entrate attese dalle nuove norme antievasione. L' approvazione di un condono vanificherebbe molte di queste attese. Il gettito del condono sarebbe quindi in tutto o in buona parte ipotocato per coprire il buco di bilancio che si verrebbe inevitabilmente a creare.

3) *Costi per minore tax compliance*

Quando all' ultimo condono se ne aggiungono altri, a distanza di poco tempo l' uno dall' altro, si generano **aspettative di nuovi condoni** nel futuro. Ciò alimenta la tendenza all' evasione. Anche in questo campo l' esperienza dei condoni 2002-03 è stata particolarmente drammatica: l' annuncio di un prossimo condono, dato quando i termini delle dichiarazioni erano ancora aperti, ha comportato una contestuale, tangibile, diminuzione della *compliance*.

Il ripetersi dei condoni può poi indurre a evadere anche contribuenti onesti, che si stancano di vedere premiati comportamenti illegali.

Il condono è una manifestazione di debolezza dell' amministrazione tributaria e una dichiarazione esplicita del governo circa la propria incapacità a fare rispettare le norme tributarie. Questa perdita di credibilità allenta la deterrenza e favorisce quindi l' evasione fiscale, che fa calare il gettito.

IL GETTITO PREVEDIBILE È INFERIORE AL PASSATO

Rispetto alle esperienze del passato, ci sono ora almeno due ulteriori elementi da considerare nel valutare le attese di gettito di un eventuale condono.

In primo luogo, gli evasori che hanno portato all' estero, illegalmente, il frutto della loro evasione hanno già goduto del loro condono: lo **scudo fiscale** del 2009-10, che ha messo al sicuro da ogni accertamento redditi evasi per più di 100 miliardi. Un nuovo condono interesserebbe quindi solo quelli che hanno tenuto i capitali in Italia.

In secondo luogo, non è più possibile effettuare condoni che coinvolgano l' **Iva**. Il condono del 2002-03 è stato infatti condannato nel 2008 dalla Corte di giustizia, in quanto rinuncia generale e indiscriminata al potere di verifica e rettifica da parte dell' amministrazione finanziaria, in violazione di principi fondamentali dell' ordinamento comunitario, a difesa della concorrenza: la neutralità delle imposte e la non discriminazione nel trattamento fiscale.

BUONI CON GLI EVASORI, CATTIVI CON GLI ONESTI

Il condono è tanto più efficace quanto più è conveniente per l' evasore. E all' evasore, con i condoni del 2002-03, sono effettivamente stati fatti ponti d' oro. Si pensi alla già citata possibilità di ricorso alle

dichiarazioni anonime, che evita all' evasore di palesarsi al fisco, assicurandogli la tranquillità di potere continuare a evadere negli anni successivi. Si pensi inoltre al fatto che, mentre nei condoni precedenti la controversia con il fisco si considerava estinta a condizione che il pagamento degli importi dovuti non versati e iscritti a ruolo venisse poi effettuato regolarmente, in base alla normativa del 2002, con il versamento della **prima rata** il condono risultava comunque definitivamente efficace. Ciò ha indotto molti soggetti a non versare gli importi dovuti dopo la prima rata. Ancora oggi sono più di quattro i miliardi che mancano all' appello per questa ragione.

Il condono si accompagna sempre a un inasprimento dei controlli su chi non vi aderisce. Nel 2002-03 la minaccia di **controlli più severi** è stata usata come ricatto per spingere all' adesione anche soggetti che non avevano evaso.

Il condono non è certo principalmente volto a sanare la difficile situazione in cui si trovano, in periodi di crisi, molti **contribuenti marginali**, da cui comunque otterrebbe poco in termini di gettito.

È dimostrato, infatti, che nel 2002-03 ad aderire ai condoni sono stati in misura relativamente maggiore le società di capitali, con più elevato volume d' affari, del Centro-Nord. Ciò è avvenuto anche per l' interesse dei manager a mettersi comunque al riparo dal rischio penale di possibili controlli.

Non ce n'è abbastanza per evitare al paese questo ennesimo porcellum?

San Paolo, dove l'Iva non si evade

Marco Leonardi e Diego Corradi, 06.09.2011

La lotta all'evasione fiscale è tornata di attualità. Ma il modo migliore per incentivare il buon comportamento fiscale non è tanto il controllo e la punizione quanto la compartecipazione ai profitti. Anche per la tassa più evasa, l'Iva. Come dimostra il programma Nota Fiscal adottato a San Paolo del Brasile: un sistema semplice, automatico e che fa leva sulla tecnologia. Mentre in Italia l'impianto delle detrazioni dall'imponibile Irpef è complesso e oneroso per il contribuente.

Questa estate di passione per i nostri conti pubblici e di affannosa ricerca di misure di risanamento del debito ha riportato al centro dell'attenzione il tema della **lotta all'evasione fiscale**. È necessario spezzare il circolo vizioso, in cui due elementi si sostengono a vicenda: più è alta l'evasione, più devo fare ricorso a misure dure e invasive e più incrina il rapporto tra fisco e contribuenti, facendo venir meno ogni possibilità di cooperazione tra gli attori del sistema. In effetti, la cosa più fastidiosa per un lavoratore autonomo è essere considerato automaticamente un evasore. E probabilmente non è neanche utile per raccogliere più tasse. Secondo gli economisti, il modo migliore per incentivare il buon comportamento fiscale non sia tanto il controllo e la punizione quanto piuttosto la **compartecipazione ai profitti**. (1)

A SAN PAOLO SI FA COSÌ

Nel corso della discussione su questa manovra economica si è parlato molto di un aumento dell'**Iva** (e non è ancor detto che non avvenga davvero). L'**Iva** è però la tassa **più evasa** in quanto si crea una naturale collusione tra il venditore e il compratore ai danni del fisco: tu venditore mi fai lo sconto sul prezzo, e io compratore non ti chiedo lo scontrino-fattura. Ma oggi esistono tecnologie di facile adozione per limitare l'evasione dell'**Iva** e sono fondate sulla compartecipazione e sulla cooperazione piuttosto che sulla punizione.

Le adotta per esempio lo stato di **San Paolo** in Brasile. Il programma *Nota Fiscal Paulista* prevede che il cittadino registrato al programma, comunicando il proprio codice fiscale all'atto dell'acquisto di beni, riceva il 30 per cento dell'Icms dovuto dall'esercente. (2) La somma accreditata può essere usata dal cittadino in compensazione delle proprie imposte o bonificata direttamente sul suo conto corrente.

Gli esercenti hanno l'**obbligo** di aderire al programma, che è invece una semplice facoltà per i cittadini. Il tutto è gestito **via web**, ma non è necessario che l'esercente sia sempre on-line, può trasmettere i dati periodicamente. Il software è fornito gratuitamente dalla Secretaria da Fazenda.

Il consumatore non ha nessun obbligo di conservazione dei documenti fiscali emessi nei suoi confronti, che saranno inviati dall'esercente e accessibili on-line in ogni momento. Lo **scontrino cartaceo** è utile al consumatore solo per successiva verifica, oppure nel caso di omissione di invio online da parte dell'esercente, per denunciarlo. Per accumulare il credito, il consumatore deve semplicemente comunicare il suo codice fiscale al momento dell'acquisto, è necessario registrarsi (tutto online, in pochi minuti) solo

per consultare il credito accumulato e utilizzarlo. Anche i consumatori residenti in altri stati del Brasile possono aderire al programma e accumulare crediti.

Alcuni dati (dal sito) dall' inizio del programma nel gennaio 2008 a oggi. 1 euro = 2,3 reais

Totale crediti distribuiti	R\$ 3.955.311.981
Consumatori registrati	11.739.586
Scontrini "processati"	13.666.039.167
Esercizi registrati	704.683

Il programma prevede un ulteriore incentivo che si affianca alla restituzione di parte dell' Iva incassata: la distribuzione di **premi** sorteggiati mensilmente tra i partecipanti; finora ne sono stati distribuiti per 489.500.000 reais.

L' effetto combinato degli incentivi previsti dal programma ha portato a un incremento del gettito nei primi tre anni di applicazione pari al **23,3 per cento**, con punte di quasi il 40 per cento nei settori più a rischio, come sport, tempo libero e ristoranti, secondo i dati della Secretaria da Fazenda. È un incremento notevole se consideriamo che anche il Brasile ha sofferto, seppur meno di altri paesi, per la crisi economica esplosa nel 2008. Secondo le stime del fisco paulista, al netto dei rimborsi, dei premi e delle spese di pubblicità del programma, il beneficio per le casse pubbliche a fine 2010 era di circa **800 milioni di reais** annui, circa 350 milioni di euro al tasso attuale. Lo stato di San Paolo è grande quasi come l' Italia (248mila kmq), con una popolazione di 41 milioni di abitanti, e 11 milioni di consumatori registrati al programma sono davvero un numero imponente. Il Pil dello stato di San Paolo è circa di 350 miliardi di euro, quindi il gettito aggiuntivo è lo 0,1 per cento del Pil: come se in Italia, che ha un Pil di circa 1.500 miliardi di euro, un sistema analogo potesse raccogliere un gettito aggiuntivo netto di premi e rimborsi di 1,5 miliardi di euro.

DUE OSTACOLI ITALIANI

In Italia esistono le detrazioni dall' **imponibile Irpef** di alcune spese, considerate meritevoli (sanità, spese di iscrizione per l' istruzione pubblica e così via): al compratore conviene chiedere la fattura di tali spese per dedurle in sede di dichiarazione fiscale. Per godere del beneficio, che si risolve in minori imposte versate, è necessario indicare le spese nella dichiarazione annuale e conservarne i giustificativi fino alla fine del periodo di accertamento (cinque anni). Molti ritengono che si debba estendere il meccanismo, e quindi il **conflitto di interessi** tra venditore e compratore, a una più ampia serie di spese per limitare l' evasione. Ma nell' impostazione italiana i principali ostacoli a questa proposta sono due.

Il primo: per le spese minute è **oneroso** tenere gli scontrini fino alla fine del periodo entro il quale il fisco può rettificare la dichiarazione fiscale, come è richiesto oggi. Inoltre per la gestione delle detrazioni è spesso necessario il ricorso a un professionista, con relativi costi e fastidi, che spesso vanificano il beneficio della deduzione. Il secondo ostacolo è il **costo per l' erario**, in termini di minori entrate: se per ogni euro raccolto lo stato ammette diciamo il 20 per cento di detrazioni, non elimina del tutto l' incentivo a evadere e il suo gettito si riduce se il guadagno che ricava da una minore evasione è inferiore al costo dello "sconto fiscale" .

Il primo ostacolo, come ci mostra l' esempio dello Stato di San Paolo, può essere facilmente eliminato attraverso il ricorso a una **tecnologia** ormai già sperimentata con successo in altri paesi. Il secondo certamente va valutato, ma la percezione di un fisco che incentiva un comportamento onesto aiuta anche nella raccolta delle tasse. Il modello brasiliano trasforma radicalmente il rapporto fisco-cittadino, creando un controllo capillare esercitato da un esercito di volontari che si applica ogni giorno in milioni di transazioni. Il sistema ovviamente non cancella *tout-court* l' evasione. Crea però un **forte disincentivo** in quella fascia di transazioni in cui il costo della collusione tra venditore e compratore (in termini di costo di transazione, rischio, ecc.) è superiore al beneficio per il compratore. L' **automatismo** del beneficio, la sua facile realizzabilità tecnica sono i principali punti di forza del programma.

Soprattutto, capovolge l' impostazione degli strumenti di lotta all' evasione cui si fa spesso ricorso nel nostro paese, basati sull' inasprirsi dei controlli e dei criteri di calcolo presuntivi, che creano costi e fastidi (diretti e immediati per tutti, in termini di maggiori esborsi e tempi per la *compliance*; potenziali, ma gravemente iniqui, in caso di sanzioni ingiuste se non si riesce a vincere le presunzioni contrarie pur essendo nel giusto).

Se nel futuro si aumenterà l' Iva, parte dell' aumento non potrebbe tornare automaticamente sui conti correnti di chi si pretende lo scontrino? In Italia come a San Paolo del Brasile.

(1) John List, un famoso economista di Chicago, ha presentato alla conferenza annuale degli economisti i risultati di un esperimento: anche la gente che lavora per le opere caritatevoli ruba parte delle offerte (i furti ammontano a circa il 20 per cento del totale), il modo migliore per limitare i furti non è la punizione ma la compartecipazione. I furti si riducono al 3 per cento se chi raccoglie le offerte può tenersene il 50 per cento per ogni dollaro di offerta raccolto. Lo stesso ragionamento si può fare applicato al fisco ed è alla base della deducibilità delle spese ritenute meritevoli (istruzione, sanità eccetera).

(2) La "nota fiscal" è il nostro scontrino fiscale. Il programma Nota Fiscal Paulista è illustrato in dettaglio alla pagina <http://www.nfp.fazenda.sp.gov.br/>, della Secretaria da Fazenda dello Stato di San Paolo (Fazenda=Tesoro). L' Icms è una specie di Iva, un tributo di competenza dei singoli stati della Repubblica federale del Brasile.

Se per prendere l'evasore ci vuole falciani..

Maria Cecilia Guerra, 13.01.2011

La lista Falciani, e cioè l'elenco dei correntisti della filiale di Ginevra della Hsbc sottratto dall'ex dipendente dell'holding Hervé Falciani e poi consegnato alle autorità francesi, contiene il nome di 5.595 persone fisiche e 133 persone giuridiche residenti in Italia che hanno depositato in Svizzera circa 5 miliardi e mezzo di euro al 31/12/2006, in buona parte, si presume, sottraendoli al fisco. Sono già 700 i soggetti indagati dalla sola procura di Roma.

E una vicenda molto triste per almeno tre ragioni.

- Le somme, presumibilmente nascoste al fisco, viaggiano, per ciascun correntista, sui 10-20 milioni di euro. Non siamo certo di fronte a quegli evasori verso cui talvolta, pur non giustificandoli, si prova comprensione: il piccolo artigiano colpito dalla crisi, il piccolo imprenditore strozzato dalla concorrenza asiatica o dell' est europeo. Si tratta invece di stilisti, attori, sportivi, gioiellieri e ogni sorta di vip. Persone che guadagnano ogni anno centinaia e centinaia di volte di più del lavoratore dipendente o autonomo medio. Si sottraggono al dovere di dare il loro contributo al funzionamento della cosa pubblica (giustizia, sanità ,istruzione, difesa, servizi sociali) per massimizzare entrate che li pongono già al top della distribuzione dei redditi.
- I correntisti che risulteranno evasori verranno scoperti solo perchè c'è stata una "spia. Gli strumenti di accertamento normali non sono stati in grado di scovarli ex post, né di dissuaderli dall'evasione, agendo come minaccia preventiva. Neppure l'inasprimento dei controlli sui capitali detenuti illegalmente all' estero promesso al momento dello scudo è stato considerato credibile, se è vero che, come sembra dalle informazioni riportate sui giornali, la maggioranza dei correntisti sino ad ora indagati non si è premurata di avvalersene.
- Ma lo scudo ha permesso almeno ad un terzo di loro di regolarizzare la propria posizione. Non sono più perseguibili, si offenderanno se li chiameremo evasori. Ma lo sono. Ricordiamo ancora una volta: per scudare 100 euro, su cui non potranno più essere fatti accertamenti, l' evasore ne ha dovuti pagare 5. Ma su quei cento euro non aveva pagata l' Irpef per 40-50 euro. Un bell' affare, non c'è che dire.

Gli italiani e l'evasione fiscale

Maria Cecilia Guerra, 02.11.2010

Meno evasione e servizi pubblici migliori sono le priorità degli italiani. Lo dice un'indagine del Censis su un campione rappresentativo della popolazione. L'evasione, percepita in aumento negli ultimi tre anni, è considerata un problema grave dall'89,7 per cento degli intervistati. Il gettito recuperato con il contrasto all'evasione dovrebbe però essere utilizzato per ridurre le imposte e non tradursi in un aumento della pressione fiscale, giudicata già alta. E servirebbe un impegno credibile a migliorare la capacità della spesa pubblica di rispondere ai bisogni dei cittadini.

Nell'attesa che, dopo l'incontro del 21 ottobre con le parti sociali, la macchina della **riforma fiscale** si metta effettivamente in moto, è interessante illustrare alcuni risultati emersi da un'indagine circa il rapporto fra fisco e contribuente nel nostro paese, condotta dal Censis su un campione rappresentativo della popolazione italiana e presentata pochi giorni fa al congresso nazionale dei commercialisti.

Dei tanti aspetti che meritano di essere considerati se ne esamineranno qui solo due: l'atteggiamento nei confronti dell' **evasione fiscale** e la valutazione della relazione fra **tassazione e servizi pubblici** .

Alcuni dei risultati che emergono confermano largamente quelli che già erano emersi dalla rilevazione sugli atteggiamenti dei cittadini nei confronti delle imposte e in particolare dell' **evasione fiscale** , condotta nel 2006, sempre su di un campione rappresentativo dell'intera popolazione italiana, dalla Banca d'Italia, nell'ambito dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane.

Pur con tutte le cautele con cui devono essere valutati i risultati che rilevano opinioni facendo scegliere agli intervistati fra risposte alternative proposte dall'intervistatore, ne emergono alcune convinzioni molto diffuse e radicate, che sarebbe sbagliato non tenere in considerazione nell'affrontare il problema del ridisegno del sistema fiscale del nostro paese.

L' EVASIONE FISCALE È AUMENTATA

La maggior parte, il **58 per cento** , degli intervistati dal Censis ritiene che l' **evasione** sia aumentata negli ultimi tre anni (solo il 13,1 per cento ritiene che sia diminuita). E questo nonostante il 45,6 per cento pensi che nello stesso periodo siano aumentati anche la numerosità e l'efficienza dei **controlli** fiscali da parte delle amministrazioni.

Gli estensori del rapporto si preoccupano di sottolineare che questo atteggiamento apparentemente illogico (pensare che l' **evasione** sia cresciuta pur a fronte di accertamenti più numerosi ed efficienti) sia da ricondurre al fatto che si stanno rilevando delle mere percezioni. È invece opportuno sottolineare che i due fenomeni non sono necessariamente contraddittori, ma al contrario possono in buona misura coesistere. La battaglia all' **evasione** si combatte infatti su più fronti: da un lato, occorre cercare di **prevenirla** , attraverso misure di deterrenza e altre misure che spingano al miglioramento negli adempimenti spontanei da parte del contribuente, anche grazie a una più efficace azione di supporto da parte dell'amministrazione fiscale, dall'altro si deve cercare di **reprimerla** , attraverso i controlli.

Se si punta esclusivamente sulla repressione, può essere che l' evasione aumenti, specie in periodi di crisi, e si può determinare il risultato paradossale che, proprio poiché l' evasione aumenta è più facile scoprirla e, dunque, i controlli diventano più efficienti.

RAPPRESENTA IL FATTORE PIÙ CRITICO

Secondo il rapporto del Censis gli italiani considerano l' evasione il fattore più critico nel rapporto tra fisco e contribuenti. Lo indicano come tale il 44,4 per cento degli intervistati, una percentuale più che doppia rispetto a quella di chi considera come fattore maggiormente critico l' eccessivo livello di tassazione (22 per cento) (tabella 1). L' evasione rappresenta un problema particolarmente sentito al Nord Est e al Centro mentre lo è meno al Nord Ovest e al Sud. È un problema che riscuote particolare attenzione tra i lavoratori dipendenti, mentre tra i liberi professionisti si registra la percentuale più bassa dell' intero campione (30,7 per cento). L' evasione fiscale è considerata un **problema gravissimo** o grave, anche rispetto agli altri problemi del paese dall' **89,7 per cento** degli intervistati. Un dato clamoroso, che conferma però quello emerso dall' indagine condotta dalla Banca d' Italia nel 2006, dove consideravano gravissimo o grave il problema dell' evasione fiscale il 74,7 per cento degli intervistati.

È MORALMENTE E SOCIALMENTE INACCETTABILE

Chiamati a esprimere un giudizio sull' evasione fiscale, la ritengono **inaccettabile** prioritariamente sotto il profilo morale il 43,4 per cento degli intervistati, mentre il 38,3 per cento la condanna principalmente perché arreca un danno ai cittadini onesti e alle imprese che subiscono concorrenza sleale (tabella 2).

Vi è però anche un **18,3 per cento** di intervistati che ritiene l' evasione una condotta almeno in parte **giustificabile**. (1) In alcuni casi, è vista come unica via di uscita per mantenere in piedi una piccola attività e mettere da parte qualche risparmio. La percentuale di intervistati che sottoscrive questa idea di un' "evasione di necessità" come causa principale dell' evasione fiscale è pari all' 11 per cento del totale, ma raggiunge il 19 per cento tra i lavoratori autonomi e il 16,1 per cento fra i disoccupati. Nella già citata inchiesta condotta dalla Banca d' Italia, chiamati a esprimere il proprio grado di adesione all' idea che alcuni cittadini siano costretti a evadere le tasse per mantenere la propria attività, si dichiaravano "molto" d' accordo l' 11,23 per cento degli intervistati, un risultato in linea con quello riscontrato dal Censis. Ma va sottolineato che l' articolazione del questionario permetteva anche di riscontrare che un altro 30,23 per cento del campione si riconosceva "abbastanza" d' accordo con la stessa affermazione.

PIÙ CORRISPONDENZA FRA TASSAZIONE E SERVIZI PUBBLICI

L' altra causa che potrebbe giustificare l' evasione fiscale, e cioè la non corrispondenza fra l' elevata pressione fiscale e la quantità e qualità dei servizi erogati dallo Stato, è considerata prioritaria dal **7,3 per cento** degli intervistati dal Censis (percentuale che sale al 10,3 per cento al Nord Est). Erano invece il 16,8 per cento degli intervistati dalla Banca d' Italia a dichiararsi "molto" d' accordo con l' idea che la gente evade perché pensa che i soldi incassati dallo Stato siano spesi male.

Ma anche se non è considerata un fattore sufficiente a giustificare l' evasione, la mancata corrispondenza fra tasse pagate e livello dei servizi ottenuti emerge come elemento critico del nostro sistema fiscale anche da altre sezioni dell' indagine del Censis. Se è vero che l' 81,1 per cento degli italiani ritiene la **pressione fiscale** troppo alta, è anche vero che solo il 23 per cento la ritiene troppo alta in assoluto, mentre il 58,1 per cento la ritiene troppo alta solo in termini relativi e cioè in relazione ai servizi che si ottengono in cambio. La maggior parte degli intervistati (55,7 per cento) sarebbe infatti disponibile addirittura a pagare più tasse a fronte di un aumento della qualità e quantità dei servizi. Con una **differenza territoriale** che merita di essere sottolineata: Nord Ovest (61,3 per cento), Nord est (55,7 per cento), Centro (60,3 per cento), mentre al Sud, a fronte di un 49 per cento di favorevoli a un aumento dell' imposizione in cambio di migliori servizi, vi è una maggioranza (51 per cento) che preferirebbe meno imposte, anche se ciò dovesse comportare una riduzione dei servizi ricevuti (tabella 3).

OPINIONI DA CONSIDERARE

Le convinzioni espresse dagli intervistati, se non sono sufficienti a indurli a tenere un**comportamento coerente** in un contesto, come quello del nostro paese, in cui l' evasione è così diffusa (più di un terzo ammette di non chiedere ricevute o fatture in nessun caso, o almeno in tutti i casi in cui ciò si traduce in un risparmio sul prezzo di acquisto di beni o servizi), forniscono tuttavia un' informazione importante a sostegno della necessità di combattere l' evasione. La lotta all' evasione risulta poi ancor più legittimata dalla persistenza di queste convinzioni nel tempo. Ma le opinioni raccolte suggeriscono anche che il **gettito recuperato** con l' evasione fiscale deve essere utilizzato per ridurre le imposte oggi pagate e non invece tradursi in un aumento della pressione fiscale, considerata già alta. E che il contrasto all' evasione ha tante più probabilità di risultare condiviso se si accompagna a un impegno credibile a migliorare la capacità della **spesa pubblica** di rispondere ai bisogni dei cittadini.

- (1) Dal punto di vista territoriale, è curioso notare che il Nord Est è l'area geografica in cui l'alto livello di evasione è considerato il principale problema del fisco, ma è anche l'area geografica in cui è più elevata la percentuale di coloro che in un qualche modo la legittimano.

Tabella 1 – I principali problemi del fisco italiano secondo gli italiani, per area geografica e condizione professionale (val. %)

	Area geografica				Condizione professionale				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Lavoratore autonomo	Lavoratore dipendente	Disoccupato	Pensionato/casalinga	
Alto livello di evasione fiscale	42,0	48,5	47,3	42,5	30,7	53,1	37,6	41,0	44,4
Leccessivo livello di tassazione	21,9	21,6	18,5	24,1	28,1	18,0	26,9	23,2	22,0
La complessità e farraginosità del sistema	20,1	18,0	17,4	15,9	26,1	16,2	17,2	15,9	17,7
Linefficienza e lincompetenza degli uffici/personale preposti alla riscossione	9,3	6,7	9,8	9,6	7,8	5,7	10,8	13,7	9,0
Il basso livello di tutela dei contribuenti	6,7	5,2	7,1	7,9	7,2	7,1	7,5	6,3	6,9
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: indagine Censis, 2010

Tabella 2 - Il giudizio sull'evasione, per titolo di studio e condizione professionale (val. %)

	Area geografica				Condizione professionale				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Lavoratore autonomo	Lavoratore dipendente	Disoccupato	Pensionato/casalinga	
L'evasione, secondo Lei									
- è moralmente inaccettabile: le tasse vanno pagate da tutti i cittadini e per intero	43,1	37,1	46,2	45,6	38,6	41,0	40,9	49,8	43,4
- arreca un danno ai cittadini onesti che pagano più tasse e alle imprese che subiscono concorrenza sleale	38,7	41,8	39,1	35,7	30,7	43,7	38,7	34,3	38,3
- è a volte è una condizione necessaria per mantenere in piedi piccole attività imprenditoriali, avere un lavoro e mettere da parte qualche risparmio	11,2	10,8	9,8	11,6	19,0	8,4	16,1	9,2	11,0
- è comprensibile che ci sia, considerato l'alto livello di tassazione e la bassa qualità dei servizi offerti ai cittadini	7,1	10,3	4,9	7,1	11,8	6,8	4,3	6,7	7,3
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: indagine Censis, 2010

Tabella 3 - L'opzione degli italiani tra avere più servizi o abbassare le tasse, per area geografica e condizione professionale (val. %)

		Abbassare il livello complessivo delle tasse, sia centrali che comunali, diminuendo il livello di copertura pubblica dei servizi di cui usufruiscono i cittadini	Aumentare la quantità e la qualità dei servizi pubblici, anche alzando il livello della tassazione	Totale
Area geografica	Nord Ovest	38,7	61,3	100,0
	Nord Est	44,3	55,7	100,0
	Centro	39,7	60,3	100,0
	Sud e Isole	51,0	49,0	100,0
Condizione professionale	Lavoratore autonomo	52,9	47,1	100,0
	Lavoratore dipendente	39,2	60,8	100,0
	Disoccupato	53,8	46,2	100,0
	Pensionato/casalinga	44,4	55,6	100,0
	Totale	44,3	55,7	100,0

Fonte: Indagine Censis, 2010

Sull'evasione parlano i dati

Alessandro Santoro, 25.05.2010

Con la preparazione della nuova manovra finanziaria torna alla ribalta la discussione sull'evasione fiscale e sui modi per contrastarla. Prima di tutto, però, sarebbe necessario capire che cosa è accaduto in questi ultimi anni. I dati ci dicono che affidare la lotta all'evasione solo a strumenti che agiscono a valle delle dichiarazioni non è sufficiente. Bisogna invece riflettere su forme di contrasto a monte, soprattutto in un sistema economico come il nostro dove agiscono sei milioni di partite Iva.

In Italia, come del resto in altri paesi, le statistiche sull' **evasione fiscale** sono scarse. Per limitarsi a quelle più recenti e affidabili, disponiamo oggi 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). 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, e sul sommerso economico. La loro interpretazione, tuttavia, rimane in larga parte inesplorata.

LA SECONDA METÀ DEGLI ANNI NOVANTA E I PRIMI ANNI DUEMILA

Le fonti citate indicano per questo periodo o per parti di esso una **diminuzione** dell' evasione dell' Iva, dell' Irap e del sommerso economico come risultante dalla vecchia serie Istat. Per l'Iva si passa dal 36,1 per cento del totale nel 1996 al 31,2 per cento del 2001, con un valore minimo del 26,9 per cento nel 1999. **(1)** Per l'Irap dal 27,3 per cento del totale nel 1998 al 21,9 per cento del 2001. **(2)** Per il sommerso la media passa dal 16,45 per cento del Pil del 1996 al 15,65 per cento del 2001. **(3)**

Non è semplice capire le ragioni di questi fenomeni. Un primo fattore è probabilmente il 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 on-line, hanno generato nei contribuenti la percezione 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 per cento della base imponibile teorica nel 2004. Al contrario, la nuova serie Istat sul **sommerso economico** testimonia una continua riduzione dal 2000 (media pari al 18,7 per cento) al 2005 (17 per cento). **(4)** 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

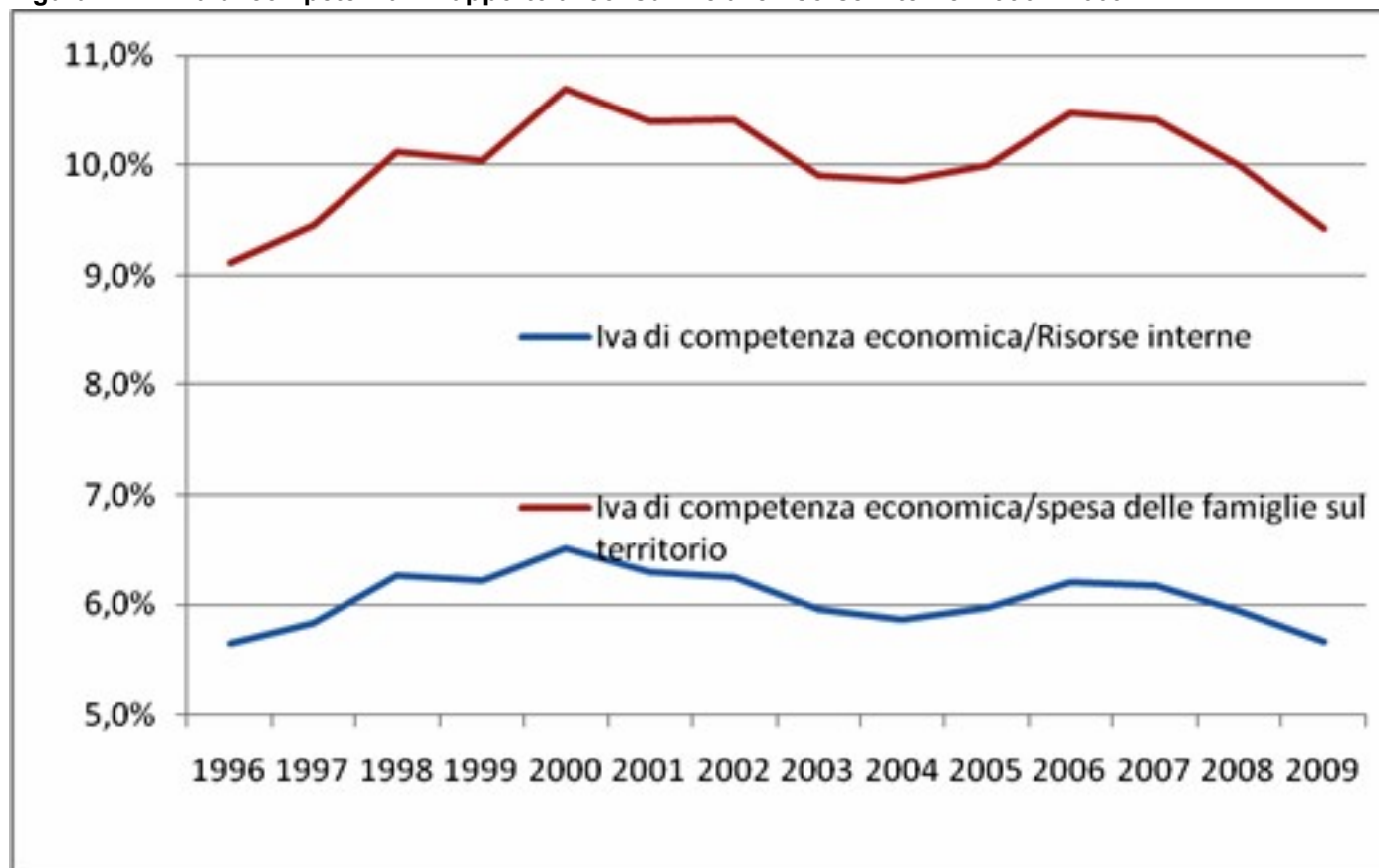
ruolo giocato dalle compensazioni indebite, che, grazie alla creazione di **dicrediti fasulli** dovuti all' occultamento del fatturato (o alla contabilizzazione di falsi costi), potrebbe aver funzionato come un vero e proprio bancomat dell' evasione. **(5)** Inoltre, l' affievolirsi progressivo dei ricavi presunti dagli studi di settore, dovuto anche alla massiccia manipolazione dei dati da parte dei contribuenti, potrebbe aver giocato un ruolo negativo non trascurabile.

GLI ANNI DAL 2006 IN POI

Il **2006** è l' ultimo anno per cui (a oggi) possediamo delle stime ufficiali, quelle dell' Istat, che indicano una riduzione del valore medio del sommerso economico di circa 0,9 punti percentuali in quota di Pil tra il 2005 e il 2006. La riduzione è dovuta quasi esclusivamente alla minor 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 per cento la parte di aumento di gettito riconducibile all' aumento del grado di adesione indotto dall' intensificarsi dei provvedimenti di contrasto dell' evasione e a modifiche strutturali tra cui l' aumento del peso della **grande distribuzione**. **(6)** 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. Le stime dell' Istat e della Banca d' Italia avvalorano quindi, quantomeno per il 2006, le rivendicazioni del governo Prodi sui risultati ottenuti nella lotta all' evasione.

Per gli anni successivi al 2006 non disponiamo ancora di stime ufficiali. Tuttavia, risulta utile uno sguardo a un indicatore indiretto ma significativo, ovvero il rapporto tra il **gettito netto dell' Iva** e alcune grandezze macroeconomiche di riferimento: i consumi delle famiglie e le risorse interne, pari alla somma del Pil e delle importazioni nette. Se la propensione all' evasione fosse costante nel tempo, questi rapporti dovrebbero essere anch' essi costanti quando le aliquote e le basi imponibili sono stabili. Ebbene, analizzando questi rapporti si nota che hanno andamenti simili a quelli degli indicatori dell' evasione descritti in precedenza, con un aumento tra il 1996 e il 2000 e una riduzione negli anni successivi fino al 2005, un incremento nel biennio 2006-2007 e una nuova riduzione nel biennio successivo (si veda la figura 1). In assenza di spiegazioni alternative l' aumento della quota di consumi destinati a beni ad aliquota ridotta, pur avvenuta nel 2008, non è infatti in grado di spiegare il fenomeno se non in minima parte l' ipotesi di un incremento della propensione all' evasione in questi ultimi due anni è più che plausibile. Secondo alcune tesi, potrebbe essere riconducibile all'**crisi**, che, colpendo una fascia di **Pmi e lavoratori autonomi** privi di coperture, ha indotto il ricorso all' evasione come una sorta di ammortizzatore sociale occulto.

Figura 1: L' Iva di competenza in rapporto ai consumi e alle risorse interne: 1996 – 2009



Per quanto carenti siano le nostre conoscenze sull' evasione e sulle politiche idonee a ridurla, i dati del biennio 2008-2009 – quando accertamenti e riscossioni sono aumentati molto ma anche l' evasione è cresciuta – nonché altre informazioni (ad esempio, il paradosso che l' incidenza dell' evasione sia maggiore nelle regioni in cui è più elevata la probabilità di essere accertati), ci dicono che affidare la lotta al fenomeno solo a strumenti che agiscono **a valle** delle dichiarazioni non è sufficiente. L' arrivo nel 2011 del nuovo redditometro non farà eccezione a questa regola. È quindi necessario aprire una discussione specifica sugli strumenti di contrasto dell' evasione **a monte**, soprattutto in un sistema economico come il nostro dove agiscono 6 milioni di partite Iva. Su questo tema ci ripromettiamo di tornare in un prossimo futuro.

(1) *“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.

(2) *“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.

(3) Cfr. *La misura dell' economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*, Anno 2002, 5 ottobre 2004, Istat.

(4) Vedi *“La misura dell' economia sommersa secondo le statistiche ufficiali”*, Anni 2000-2006, 18 giugno 2008, Istat.

(5) *La crescita tumultuosa delle compensazioni Iva indebite, come nuova forma di evasione fiscale degli anni Duemila, è sostenuta da R. Convevole in “La materia oscura dell’ Iva”*

(6) *Relazione annuale del Governatore della Banca d’ Italia, 2006, pp. 136-137.*

Manovra economica ed evasione fiscale

Vincenzo Visco, 28.05.2010

Dell'evasione in Italia si sa praticamente tutto. Il problema di fondo consiste nel fatto che vi sono redditi completamente tracciabili e tracciati e altri che non lo sono. Se si ritiene che la riduzione dell'evasione sia utile, andrebbero reintrodotte integralmente le misure varate dal governo Prodi e subito abrogate dal governo Berlusconi. Con un passo ulteriore: grazie all'anagrafe dei conti bancari è possibile oggi richiedere agli intermediari finanziari la trasmissione al fisco dei saldi finali annuali di tutti i contribuenti, come avviene in altri paesi.

Sull'**evasione fiscale** in Italia si sa praticamente tutto: si conosce il suo ammontare (circa **120 miliardi**); la sua distribuzione territoriale a livello sia delle regioni che delle province (l' evasione complessiva è più alta al Nord che al Sud, ma l' evasione delle imprese e dei lavoratori indipendenti è più alta al Sud). Così come si conosce l'incidenza rispetto alle diverse tipologie di reddito: è molto ridotta per i redditi da lavoro dipendente (3-4 per cento); inesistente per le pensioni (ma presente presso i pensionati che hanno un'altra fonte di reddito, spesso in nero); ridotta nell'industria in senso stretto (5-7 per cento), ma molto elevata nel settore delle costruzioni e ancora più in quello dei servizi. Tra i lavoratori indipendenti, i professionisti evadono di meno (33-35 per cento) e gli imprenditori di più (50-60 per cento). Evadono più i giovani degli anziani, più gli uomini delle donne, molto più le imprese piccole, non strutturate a stretto controllo familiare, che non le grandi, che peraltro eludono quello che possono.

OSTACOLI TECNICI E POLITICI

La conoscenza del fenomeno dovrebbe essere la premessa necessaria (ma non sufficiente) per intervenire efficacemente. Esistono infatti **problemi tecnici** che rendono impossibile in una economia capitalistica basata sull'iniziativa privata eliminare completamente l'evasione; e probabilmente non sarebbe neppure conveniente da un punto di vista strutturalmente economico. Ma esistono soprattutto **problemi politici** che ostacolano il contrasto all' evasione derivanti dal fatto che riguarda categorie numerose e spesso influenti di contribuenti che possono essere elettoralmente decisivi soprattutto in una contesa bipolare o bipartitica. Inoltre, molto spesso, l'influenza politica di questi contribuenti è ben maggiore del loro peso numerico. In ogni caso gli evasori e l'evasione presentano origini e caratteristiche molto simili in Italia e all'estero, con la differenza che in Italia l'evasione risulta il doppio o il triplo di quella degli altri paesi Ocse. **(1)**

Cosa si può fare in proposito? Si può fare molto, come dimostrano [i dati presentati da Alessandro Santoro su questo sito](#), da cui risulta che in alcuni periodi della nostra storia recente l'evasione è stata considerevolmente ridotta.

In ogni caso, il problema di fondo consiste nel fatto che vi sono redditi (lavoro dipendente, pensioni, alcuni redditi da professione, redditi da capitale) che sono completamente **tracciabili** e tracciati, e altri redditi che

non lo sono e quindi il fisco non li conosce in maniera automatica e diretta. Stando così le cose, in assenza di poderosi (costosi) investimenti amministrativi, e con un numero di indipendenti particolarmente elevato, il mondo dei contribuenti tende inevitabilmente a dividersi tra evasori e tassati.

L'AIUTO DELLA TECNOLOGIA

Oggi tuttavia le nuove tecnologie consentono di rendere "tracciabili", o per lo meno molto più tracciabili, anche i redditi che finora non lo sono stati. A questo obiettivo tendevano le **misure antievasione** introdotte durante l'ultimo governo Prodi: conto corrente dedicato per i professionisti e pagamenti in contanti limitati a importi minimi; elenco clienti e fornitori per la tracciabilità dei rapporti economici tra le imprese; trasmissione telematica dei corrispettivi (ricavi) dei commercianti; impossibilità di girare gli assegni; anagrafe dei conti correnti; fatture telematiche per i rapporti economici con la pubblica amministrazione senza soglie di importo. **(2)** Si trattava di misure logicamente coerenti, di un **sistema organico** per cercare di ristabilire una certa parità di trattamento tra i contribuenti, nonché di misure facilmente attuabili e con bassissimi costi data l'evoluzione delle tecnologie informatiche. In fondo, si trattava della semplice evoluzione del fisco telematico introdotto da chi scrive nel 1998.

Guardando alle misure del governo attuale da questa prospettiva, i suoi limiti appaiono chiari: si cerca di escludere dagli **obblighi di tracciabilità** (utilizzo di mezzi diversi dal contante per pagamenti superiori a 5mila euro e fattura elettronica per importi superiori a 3mila euro) i contribuenti "normali" quelli, cioè, che non sono grandi imprese strutturate e che quindi possono facilmente suddividere i pagamenti in più tranches. Le misure introdotte, quindi, sembrano avere più un significato "politico" che una efficacia potenziale adeguata; anzi rischiano di non toccare affatto gli **evasori veri e razionali** che possono facilmente "aggiustarsi". **(3)**

In conclusione, se si ritiene che la riduzione dell'evasione sia cosa utile, le misure antievasione varate dal governo Prodi e subito abrogate dal governo Berlusconi, andrebbero **reintrodotte integralmente** e andrebbe compiuto anche l'ultimo passo: avendo costituito l'anagrafe dei conti bancari è possibile oggi richiedere annualmente agli intermediari finanziari la trasmissione al fisco dei **saldi finali** di tutti i contribuenti, come avviene in Francia, Spagna e altrove. Infine la disponibilità di queste banche dati, oltre a determinare un effetto di deterrenza imponente, consentirebbe ai funzionari del fisco di poter adottare una politica di verifiche e (se necessario) di accertamenti basata sul rapporto personale e diretto con ogni singolo contribuente, e non solo su parametri statistici medi come avviene oggi con i pur utili studi di settore. **(4)**

(1) Per una analisi dell'evasione fiscale e delle categorie di evasori negli Stati Uniti, si veda Joel Slemrod, "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion", Journal of Political Perspectives, 2007. In sostanza, Slemrod conclude che chi non ha la ritenuta alla fonte e il sostituto di imposta, tende a evadere.

(2) La fatturazione elettronica differisce dagli elenchi clienti e fornitori per il fatto che ogni fattura, appena emessa, viene trasmessa automaticamente non solo al cliente della impresa, ma anche al fisco.

Per questo motivo mentre non vi è alcuna giustificazione tecnica per il limite di 3mila euro indicato dal governo, è molto improbabile che la fattura elettronica prevista nella manovra possa riguardare tutti i settori e tutte le imprese anche al di là dei rapporti con la Pa, perché la strutturazione tecnica del sistema è molto complessa e la sua organizzazione richiede tempo. Se così non fosse non si tratterebbe, probabilmente, di vera fatturazione elettronica.

(3) L' evasore razionale del modello teorico canonico sull' evasione, è approssimato molto da presso in Italia dal rapporto contribuente-commercialista.

(4) In proposito vedi Romano M. e Visco V. "Più banche dati meno evasione" , Il Sole-24Ore2010.

Il contrasto all'evasione? Sintetico

Maria Cecilia Guerra e Silvia Giannini, 25.02.2009

Smantellati in nome della semplificazione gli strumenti che potevano permettere di ottenere, per via telematica, informazioni utili per il contrasto all'evasione, soprattutto di lavoratori autonomi e Pmi, E nella ricerca dei grandi evasori si procede in modo selettivo. La strategia del governo rende esplicito un patto di non belligeranza nei confronti dei piccoli e medi contribuenti. Però permette di quantificare aleatori aumenti di gettito. Intanto, diminuiscono le entrate dell'Iva. Anche per la consapevolezza che l'evasione è un'attività sempre meno rischiosa.

La Finanziaria estiva (decreto legge 112/2008) e i provvedimenti che l'anno seguita hanno messo in luce in modo molto evidente quale sia la strategia del governo e dell'amministrazione finanziaria, nei confronti dell'**evasione fiscale**.

È stata ben sintetizzata dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria, che ha manifestato grande apprezzamento per gli sforzi dell'Agenzia delle Entrate in materia di lotta all'evasione e nella predisposizione di modelli d'accertamento non invasivi nei confronti delle piccole e medie imprese, che sono, invece, diretti a contrastare l'evasione fiscale dei soggetti che presentano elevati indici di capacità contributiva (tutoraggio delle grandi imprese e accertamento sintetico). **(1)**

Ma in cosa consiste, più in dettaglio, questa strategia?

LASCIARE IN PACE I LAVORATORI AUTONOMI E LE PICCOLE-MEDIE IMPRESE

La volontà di distogliere l'attenzione dai lavoratori autonomi, dai professionisti e dalle piccole e medie imprese, che pure sono indicati da tutti gli studi sul tema come i soggetti a cui è imputabile la fetta di gran lunga più rilevante dell'evasione nel nostro paese, ha preso le forme di una esplicita inversione di rotta rispetto all'azione intrapresa dal governo precedente. Si è infatti proceduto a un sistematico **smantellamento**, presentato come semplificazione, di un insieme di strumenti, in parte non ancora operativi, introdotti nella legislatura precedente, che potevano permettere all'amministrazione finanziaria di ottenere, per via telematica, informazioni utili ai fini del contrasto all'evasione. È stato soppresso l'obbligo di allegare alla dichiarazione Iva gli **elenchi clienti/fornitori**, che pure, come sostenuto dalla Corte dei Conti, in ragione dell'ormai generalizzata informatizzazione nella tenuta delle contabilità, non avrebbe provocato particolari complicazioni gestionali ed oneri aggiuntivi ai contribuenti". Sono state abolite le limitazioni nell'uso di **contanti** e di assegni; la **tracciabilità** dei pagamenti e la tenuta da parte dei professionisti di conti correnti dedicati. È stato soppresso l'obbligo di comunicazione preventiva per compensare crediti di imposta superiori ai 10mila euro. Eppure si trattava di uno strumento importante: l'istituto della **compensazione** ha reso possibile recuperare con molta facilità eventuali crediti Iva, come è giusto avvenga in un paese civile. Allo stesso tempo, però, la forte dinamica delle compensazioni Iva richiede un attento monitoraggio, in quanto i più importanti meccanismi di frode fiscale, ad esempio le

cosiddette frodi carosello, consistono nel rendere possibile la detrazione dell' imposta all' acquirente (che vanta quindi un credito), pure a fronte di un' Iva non versata dal venditore. È stata significativamente ridimensionata la solidarietà in materia di versamento di contributi e ritenute tra committente, appaltatore e subappaltatore. Viene in particolare meno la **corresponsabilità del committente** per quanto riguarda gli adempimenti fiscali relativi alle prestazioni lavorative che riguardano l'oggetto del contratto. La responsabilizzazione di un soggetto terzo, il committente appunto, poteva invece rendere più difficoltosi eventuali accordi elusivi tra appaltatore e subappaltatore.

Un ammiccamento nei confronti dei piccoli viene anche sul fronte degli **studi di settore**: è stato previsto l' obbligo della loro pubblicazione entro il 30 settembre dell' anno a cui devono applicarsi, invece che entro il 31 marzo dell' anno successivo. In questo modo, il contribuente è sempre in grado di conoscere in corso d' opera quali sono le aspettative del fisco nei suoi confronti e di adeguarvisi. Peccato però che il nostro sistema fiscale non richieda al contribuente di adeguarsi agli studi di settore, che sono solo uno strumento di controllo, ma di dichiarare correttamente il proprio reddito effettivo.

Un ulteriore trattamento di favore viene riservato alle imprese dei **distretti industriali** alle quali, rispolverando una vecchia normativa mai attuata, viene consentita la possibilità di effettuare un concordato preventivo triennale (cioè di concordare, in anticipo, per tre anni, le imposte dovute) anche per i tributi locali, specificando che in caso di osservanza del concordato i controlli sono eseguiti unicamente a scopo di monitoraggio.

ALLA RICERCA DEI GRANDI EVASORI

La seconda parte della strategia del governo mira a recuperare gettito sottoponendo a controllo soggetti che potrebbero essere grandi evasori.

Curiosamente, questa parte della strategia non si appoggia su vere e proprie innovazioni normative, ma sull' insolita approvazione per **legge** di linee guida per l' azione di accertamento che sono generalmente fornite per via amministrativa.

L' attenzione è rivolta principalmente alle **persone fisiche** diverse da impresa. Si prevede un piano straordinario triennale di controllo attraverso un massiccio ricorso a strumenti di accertamento sintetico, peraltro già in uso. Consistono, ad esempio, nell' incrociare informazioni su diversi indici di capacità di spesa – possesso di auto di lusso, immobili, imbarcazioni, eccetera – con i redditi dichiarati. Oppure nel confrontare sempre con i redditi dichiarati gli “incrementi patrimoniali” che risultano da atti di registro. L' uso di questi strumenti sarà principalmente rivolto a soggetti che non abbiano dichiarato nessun debito di imposta e che si configurino quindi come possibili evasori totali.

Saranno poi oggetto di particolare attenzione i soggetti che spostano fittiziamente la propria residenza all' estero (uno, cento, mille Valentino Rossi?) In entrambi i casi si intende far leva sulla compartecipazione dei comuni all' attività di accertamento. Ma anche questa è già prevista, in questi come in altri settori dell' attività di contrasto all' evasione, dal provvedimento del direttore dell' Agenzia delle Entrate del 3 dicembre 2007, in attuazione dei disposti di cui all' articolo 1 del decreto legge n. 203/2005.

Il decreto anticrisi (185/2008) volge l' attenzione anche sulle grandi imprese, con volume d' affari superiore

a 300 milioni di euro, fino a scendere, progressivamente a 100 milioni di euro entro il 2011, disponendo che siano sottoposte a un controllo sostanziale di norma annuale. Il controllo non potrà coinvolgere tutte queste imprese, ma sarà attuato in modo selettivo, si dice, sulla base di specifiche **analisi di rischio**. Saranno sottoposte a tutoraggio: una vigilanza costante, finalizzata a garantire la *compliance*.

PIÙ CONSENSO E PIÙ GETTITO. DA SPENDERE

La funzione delle norme richiamate, molte delle quali non aggiungono granché alla normativa preesistente, è duplice. In primo luogo, sul piano politico, del **consenso**, si rende esplicito un patto di non belligeranza nei confronti dei lavoratori autonomi e delle piccole imprese.

In secondo luogo, disciplinando per legge le nuove linee d'azione dell'amministrazione finanziaria, è possibile quantificare, nelle relazioni tecniche, le **entrate attese** dagli accertamenti e dalle riscossioni ad esse imputabili e utilizzarle a **copertura** di altri provvedimenti di minori entrate o maggiori spese. Si tratta, però, di previsioni che andrebbero sempre fatte con molta cautela, in quanto difficilmente definibili *ex ante* e verificabili *ex post*. Particolarmente discutibile è l'iniziativa fatta propria dal decreto anticrisi: quantificare, anche il maggior gettito imputabile all'effetto deterrenza delle azioni di tutoraggio nei confronti delle grandi imprese e il conseguente aumento degli adempimenti spontanei da parte dei contribuenti.

INTANTO L'EVASIONE RIPRENDE QUOTA

Mentre è ancora presto per valutare gli effetti di gettito dell'attività rivolta ai grandi evasori, primi segnali di una riduzione della *tax compliance* da parte dei piccoli e medi contribuenti sembrano emergere dai dati sulle entrate tributarie relative ai primi dieci mesi del 2008. Particolarmente indicativo è l'andamento del **gettito Iva** sugli scambi interni, che è risultato decrescente, pure a fronte di un aumento dei consumi e delle vendite al dettaglio cui l'imposta si applica, con un'accentuazione nei mesi da luglio a ottobre. Questo andamento si ripercuoterà inevitabilmente anche sulle entrate relative all'Irap e alle imposte sui redditi del 2009, e troverà maggior forza nella consapevolezza che l'evasione è un'attività sempre meno rischiosa: non solo perché è minore la probabilità di essere scoperti, ma anche perché nel disgraziato caso in cui ciò avvenga, le **sanzioni** sono state dimezzate. Ma a questo tema dedicheremo un altro approfondimento.

(1) Comunicato del 27 gennaio 2009 dell'Agenzia delle Entrate.