

Evasione: quello che suggeriscono i dati e l'esperienza

Introduzione

In occasione dell'insediamento del Governo Monti si è tornati a parlare, sebbene forse con un'attenzione inferiore a quella che ci si sarebbe potuti aspettare, di lotta all'evasione. Come spesso accade, dalle pagine dei giornali, nei dibattiti televisivi, ma anche in occasioni più istituzionali, vengono proposte e argomentate ricette, più o meno salvifiche per risolvere o almeno affrontare efficacemente il problema. Molte di queste argomentazioni, in realtà, rivelano distorsioni derivanti quasi sempre da una errata o mancata conoscenza di alcuni dati di fatto. Questi dati, ormai noti in letteratura, sono spesso – volontariamente o meno- ignorati da chi si occupa del problema e – cosa ancora più grave- da chi propone quelle che dovrebbero essere le soluzioni più adeguate. Ci sembra quindi opportuno qui riepilogarli, almeno in modo introduttivo.

Non esiste una spiegazione omnicomprensiva dell'evasione e dei diversi livelli stimati nel tempo e nello spazio. L'evasione è un fenomeno complesso che dipende da un insieme di fattori, tra cui certamente quelli che ne determinano la convenienza e la rischiosità (aliquote, controlli e sanzioni) e quelli connessi agli aspetti morali e sociali (la tax morale, il livello di complessità del sistema fiscale, l'efficienza e l'equità della spesa pubblica). Tuttavia è interessante notare come la letteratura economica più recente dia 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'informazione affidabile proveniente da parti "terze" ossia non direttamente coinvolte nel guadagno derivante dall'evasione (*third-party information*)¹.

In secondo luogo, in Italia il problema è antico ma non è vero che l'evasione nel nostro Paese sia sempre rimasta uguale nel tempo. Sebbene manchi ancor oggi una stima dell'evasione complessiva che sia regolare, affidabile ed elaborata secondo criteri condivisi, sono comunque pubblicamente disponibili delle serie storiche molto significative. In particolare, secondo le stime svolte dall'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 (di 2 punti se si prende il 2005 come riferimento) e nel 2009 si è ridotta di 0,8 punti di Pil, dopo un lieve aumento nel 2008. Andamenti simili, anche se non del tutto conformi, si riscontrano nella serie storica di stima del sommerso economico, e della componente del fatturato e dei costi intermedi, elaborata dall'Istat. Tuttavia, queste tendenze non sono né lineari né acquisite. Il lavoro più urgente (e più difficile) da fare è l'interpretazione di questi dati, ossia la comprensione delle determinanti degli andamenti di medio periodo dell'evasione.

Da queste constatazioni conviene partire per elaborare proposte dotate di una qualche solidità, nella convinzione che non esistano ricette miracolistiche. Da questo punto di vista, è piuttosto sconcertante notare come anche ampie parti dell'opinione pubblica si facciano spesso abbacinare dall'illusione della "soluzione totale" -prenda essa il nome di conflitto d'interessi o di scomparsa del contante- e sottovalutino (od omettano del tutto) il ruolo dell'analisi ragionata dei dati e della (ricca, il che non significa sempre positiva) esperienza accumulata dal nostro Paese in materia.

¹ Cfr. Kleven et al. "Unwilling or unable to cheat", *Econometrica*, 2011. La novità di questo paper non sta tanto nell'idea del ruolo giocato dall'informazione, quanto dalla sua modellizzazione esplicita che ne ha consentito un test empirico.

I dati sull'attività di contrasto...

Innanzitutto, è necessario sgombrare il campo da alcuni dati che sono stati fatti circolare nei mesi scorsi, generando (ulteriore) confusione sugli andamenti dell'evasione fiscale nel nostro Paese. In particolare, il ministro Tremonti (purtroppo seguito in questo da esponenti della società civile, come il segretario della Cisl, Bonanni) ha più volte ripetuto di aver "recuperato" 35 miliardi dalla lotta all'evasione.

Da dove vengano fuori i 35 miliardi il ministro non lo ha spiegato. Si può immaginare che essi siano la somma di altri due numeri: i 26,7 miliardi di maggiore imposta accertata (MIA) e i 9,1 miliardi di incassi riscossi dall'attività di accertamento *del 2009* di cui rende conto la Relazione per la lotta all'evasione nel 2010². Tuttavia, poiché l'attività di accertamento ha un suo andamento nel tempo, non ha alcun senso attribuire i valori riscontrati in quell'anno interamente al recupero di evasione del medesimo periodo: ciò che conta è la variazione degli accertamenti e delle riscossioni da un anno all'altro. Nell'anno 2008, la MIA era ammontata a circa 20,3 miliardi e gli incassi riscossi dall'attività di accertamento a 6,9 miliardi: dunque, il differenziale tra il 2009 e il 2008 è stato di 6,4 e di 2,2 miliardi, rispettivamente, per un totale di 8,6 miliardi. Un importo certamente significativo, ma ridotto di circa $\frac{3}{4}$ rispetto a quello rivendicato dal Ministro. Tuttavia, neppure gli 8,6 miliardi possono costituire un riferimento definitivo, perché, come recentemente riportato dalla Corte dei Conti: "la maggiore imposta accertata definisce solo una pretesa erariale, che prima di acquisire il requisito della certezza e della stabilità (maggiore imposta definitiva) dovrà superare il vaglio di un contraddittorio e dell'eventuale contenzioso; e che, prima di tradursi in incasso effettivo, dovrà anche superare indenne la fase della riscossione"³. Per essere più precisi, è la stessa Agenzia delle Entrate a ricordare che il rapporto tra MIA e imposta riscossa è stato pari, al lordo dei costi, al 10,4% nel 2008. Con estrema generosità, immaginiamo che questo rapporto, in crescita da alcuni anni, salga ulteriormente al 15% nel 2009: ciò significa che il contributo effettivo prevedibile (ma certo non ancora realizzatosi) dei 6,4 miliardi aggiuntivi di MIA non potrà essere superiore ad 1 miliardo.

Per quel che riguarda, poi, i 2,2 miliardi di maggiori riscossioni è ancora la Corte dei conti a suggerire che vadano considerati "i proventi specificatamente riferibili al recupero di base imponibile evasa derivanti dall'attività di accertamento e dai controlli formali 36-ter"; dalla Relazione governativa sappiamo che questi ammontano (in cifra assoluta) a circa 5,7 miliardi e che sono aumentati del 54% rispetto al 2008, il che significa che le maggiori riscossioni effettivamente ascrivibili alla lotta all'evasione in senso proprio sono circa 1,7 miliardi. Ovviamente, a chiarirlo è ancora la Corte dei Conti, questa attività raccoglie (a valle) i frutti dell'attività di accertamento di più anni, certamente non solo dell'ultimo biennio.

In conclusione, ecco che, nelle ipotesi più ottimistiche, il contributo aggiuntivo effettivo della lotta all'evasione nel 2009 è stimabile in circa 2,7 miliardi, di cui poco più di 1/3 futuri e i restanti 2/3 riferiti ad un'attività pluriennale. In ogni caso, nessun dato relativo agli accertamenti o alle riscossioni fornisce indicazioni immediatamente utilizzabili per ricostruire gli andamenti dell'evasione. Affermare il contrario significa fare (volontariamente?) confusione tra flussi dell'evasione a monte e recuperi (veri o ipotetici) a valle.

² Relazione concernente i risultati della lotta all'evasione fiscale, presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 9 febbraio 2011.

³ Corte dei Conti, Rendiconto 2011.

...e quelli sulla compliance

Nel recente Rapporto elaborato dal gruppo Giovannini, ossia il gruppo incaricato di approfondire l'analisi dell'economia sommersa, in preparazione della delega fiscale, dall'ex Ministro Tremonti, e presieduto dal presidente dell'Istat, una sezione è dedicata alle stime del tax gap effettuate con riferimento al nostro Paese. In particolare, viene resa nota (per la prima volta⁴) una tabella che contiene la serie storica sui dati dell'evasione Iva come stimata dall'Agenzia delle Entrate e già inclusa (ma solo in forma grafica) nel Rendiconto sul 2010 della Corte dei Conti. Questi dati in parte ribadiscono alcune cose già note, in altre parti suggeriscono elementi nuovi.

Tabella 1: Stima evasione dell'Iva (Rapporto Giovannini, 2011 e Corte dei Conti, 2011)

| Anno | Base Iva | Base Iva evasa, ipotesi con consenso | Base Iva evasa, ipotesi senza consenso | Pil | Evas Iva in % di Pil (con consenso) | Evas Iva in % di Pil (senza consenso) |
|------|----------|--------------------------------------|--|---------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 1980 | 88.824 | 42.026 | 37.527 | 203.383 | 20.7% | 18.5% |
| 1981 | 104.634 | 54.821 | 48.914 | 243.632 | 22.5% | 20.1% |
| 1982 | 125.072 | 62.688 | 55.415 | 287.552 | 21.8% | 19.3% |
| 1983 | 143.675 | 74.653 | 64.905 | 334.833 | 22.3% | 19.4% |
| 1984 | 160.934 | 87.012 | 76.134 | 382.831 | 22.7% | 19.9% |
| 1985 | 180.691 | 95.201 | 83.653 | 429.649 | 22.2% | 19.5% |
| 1986 | 197.200 | 105.762 | 92.146 | 475.031 | 22.3% | 19.4% |
| 1987 | 218.462 | 109.970 | 95.774 | 519.651 | 21.2% | 18.4% |
| 1988 | 244.152 | 117.063 | 102.185 | 577.455 | 20.3% | 17.7% |
| 1989 | 252.318 | 151.814 | 131.971 | 634.021 | 23.9% | 20.8% |
| 1990 | 275.316 | 164.548 | 144.379 | 701.352 | 23.5% | 20.6% |
| 1991 | 308.587 | 171.572 | 149.270 | 765.806 | 22.4% | 19.5% |
| 1992 | 335.527 | 171.179 | 148.684 | 805.682 | 21.3% | 18.5% |
| 1993 | 336.573 | 176.292 | 152.640 | 829.758 | 21.3% | 18.4% |

⁴ In precedenza, l'Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate aveva reso nota la serie storica solo fino al 2004 mentre nel Rendiconto della Corte dei Conti (2011) i dati stessi erano stati presentati in forma grafica.

| | | | | | | |
|------|---------|---------|---------|-----------|-------|-------|
| 1994 | 370.825 | 166.867 | 143.310 | 877.708 | 19.0% | 16.3% |
| 1995 | 376.376 | 197.597 | 172.058 | 947.339 | 20.9% | 18.2% |
| 1996 | 376.542 | 238.512 | 206.648 | 1.003.778 | 23.8% | 20.6% |
| 1997 | 404.169 | 239.837 | 207.895 | 1.048.766 | 22.9% | 19.8% |
| 1998 | 431.394 | 244.961 | 211.053 | 1.091.361 | 22.5% | 19.3% |
| 1999 | 484.401 | 216.340 | 184.804 | 1.127.091 | 19.2% | 16.4% |
| 2000 | 504.346 | 233.243 | 200.750 | 1.191.057 | 19.6% | 16.9% |
| 2001 | 509.621 | 254.384 | 218.636 | 1.248.648 | 20.4% | 17.5% |
| 2002 | 533.497 | 242.461 | 208.112 | 1.295.226 | 18.7% | 16.1% |
| 2003 | 540.438 | 255.708 | 219.314 | 1.335.354 | 19.2% | 16.4% |
| 2004 | 546.413 | 284.663 | 245.500 | 1.391.530 | 20.5% | 17.6% |
| 2005 | 590.149 | 285.592 | 245.489 | 1.429.479 | 20.0% | 17.2% |
| 2006 | 596.229 | 314.183 | 271.922 | 1.485.377 | 21.2% | 18.3% |
| 2007 | 655.266 | 275.054 | 236.760 | 1.546.177 | 17.8% | 15.3% |
| 2008 | 662.583 | 281.978 | 241.847 | 1.567.761 | 18.0% | 15.4% |
| 2009 | 639.494 | 248.587 | 214.974 | 1.519.702 | 16.4% | 14.2% |

Innanzitutto, trova conferma la tendenza di una riduzione dell'evasione dell'Iva in quota di Pil a partire dalla seconda metà degli anni Novanta: la base imponibile Iva evasa si sarebbe ridotta, tra il 1996 e il 2009, di oltre 6 punti di Pil (dal 20,6% al 14,2%) mentre nel quindicennio precedente, tra il 1981 e il 1996, sarebbe aumentata di circa mezzo punto percentuale. Viene anche confermato il fatto (peraltro già noto) che la riduzione degli ultimi anni è in realtà derivata da cicli caratterizzati da variazioni di diverso segno ed entità. In particolare, nel periodo del primo governo Prodi (tra il 1996 e il 2001) l'evasione si sarebbe ridotta di circa 3 punti percentuali mentre durante il secondo governo Berlusconi (tra il 2001 e il 2006) sarebbe rimasta sostanzialmente costante. Tuttavia, analizzando con più attenzione il periodo del secondo governo Berlusconi, si vede come il calo dell'evasione dell'Iva sia concentrato nel 2002, mentre in tutti gli anni successivi l'evasione tende ad aumentare. Va sottolineato che il 2002 è un anno del tutto particolare, in cui anche le serie storiche dell'Istat sul sommerso identificano una temporanea riduzione dovuta, tuttavia, esclusivamente alla sanatoria del lavoro irregolare e ai suoi effetti di trascinamento sui fatturati.

Le novità più interessanti riguardano gli ultimi 4 anni. La base imponibile dell'Iva evasa risulterebbe diminuita di 2 punti di Pil nel biennio 2006-2007 (secondo governo Prodi) e di 1,1 punti di Pil nel biennio 2008-2009 (parte del terzo governo Berlusconi). In particolare, nel 2007 si sarebbe realizzata la più ampia riduzione di evasione dell'Iva degli ultimi 30 anni, pari a 3 punti di Pil, paragonabile solo a quella avvenuta

tra il 1999 e il 1998. L'incremento dell'evasione nel 2008, già segnalato da altre fonti, sarebbe peraltro contenuto a un decimo di punto di Pil, mentre nel 2009 vi sarebbe stata una riduzione dell'evasione di 1,2 punti di Pil.

Ovviamente non si può pensare di trovare una corrispondenza precisa tra provvedimenti legislativi ed impatti sull'evasione, ma alcune considerazioni si possono fare. In primo luogo, il fatto che durante i due governi di centrosinistra vi sia stata una tendenza chiara alla riduzione dell'evasione dell'Iva deriva probabilmente dalla centralità annunciata e assegnata alle politiche anti-evasive, nonché dalla complessità e dalla ricchezza del disegno di contrasto. Si possono qui portare ad esempio i numerosi provvedimenti varati in questo senso nel 2007.

Al contrario, gli andamenti di segno opposto durante i governi di centrodestra derivano sicuramente da un'aspettativa di indulgenza nei confronti dell'evasione, concretizzatasi nei condoni del secondo governo Berlusconi e nello scudo del 2008. L'inversione di tendenza del 2009 (e, presumibilmente, del 2010) è avvenuta sia attraverso il recupero e il perfezionamento di strumenti legislativi e di logiche di contrasto adottate in precedenza (si pensi al dietro-front sull'uso del contante, sulla tracciabilità dei compensi, sugli studi di settore) sia attraverso l'adozione di normative innovative e, per certi versi, sorprendenti dato l'elettorato di riferimento del centrodestra (si pensi alla stretta sulle compensazioni indebite ai fini Iva, adottata dopo aver, anche in questo caso, abrogato in un primo momento la norma varata dal precedente governo di centrosinistra).

Più in generale, l'andamento dell'evasione dell'Iva, che non può non avere avuto riflessi anche sull'evasione delle altre imposte, negli ultimi 15 anni può essere fatto risalire al generale processo di modernizzazione del Paese (uso dell'informatica, carte di credito, ecc.) che per un periodo il fisco ha saputo intercettare e anticipare. Ciò suggerisce di approfondire gli aspetti legati *all'organizzazione* dell'Amministrazione e alla sua attività di *reperimento e gestione dell'informazione*. Infatti, gli ultimi 15 anni sono stati caratterizzati dall'adozione del nuovo modello organizzativo per Agenzie e dalla rivoluzione informatica (fino a metà degli anni Novanta la maggior parte delle informazioni erano ancora di tipo cartaceo). Questi filoni si sovrappongono a quello, più tradizionale, dell'utilizzo di strumenti volti ad aumentare il *costo (effettivo o atteso) dell'evasione*. Vale comunque la pena di iniziare da quest'ultimo aspetto, cui si possono ricondurre i provvedimenti adottabili nel breve periodo.

Le misure per l'aumento del costo dell'evasione

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

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

Tra le misure che recentemente hanno attirato maggiore attenzione vi sono quelle di limitazione all'uso del contante. In effetti, c'è una cospicua letteratura internazionale che documenta la correlazione tra uso del contante ed economia sommersa (a sua volta, "parente stretta" dell'evasione). Limitando l'uso del contante si crea un costo aggiuntivo all'evasore se viene nel contempo aumentata la tracciabilità delle transazioni che egli compie. Proseguire su questa strada può essere sicuramente utile. Ad esempio si potrebbe ipotizzare un abbassamento a 500 euro per tutti i pagamenti in contante, ovvero un abbassamento a soglie ancora inferiori per i pagamenti ai professionisti, con l'incentivo all'uso degli strumenti tracciabili (di cui si dirà in seguito) per gli altri pagamenti. Tuttavia, vanno tenuti presenti due aspetti. Il primo è la struttura estremamente polverizzata dell'economia italiana, che rende inverosimilmente costosa una conversione rapida e di massa agli strumenti di pagamento elettronico, e del tutto iniqua una tassazione dell'uso del contante come recentemente proposto. In secondo luogo, la riduzione dell'uso del contante è utile se il correlato aumento dell'utilizzo di mezzi di pagamento elettronici e potenzialmente tracciabili (carte di credito e di debito) è percepito come un credibile incremento delle informazioni disponibili all'Amministrazione finanziaria. In altri termini, una simile misura rischia di essere poco efficace se il contribuente non percepisce che l'Amministrazione finanziaria ha a disposizione informazioni effettivamente utilizzabili sin dalla fase di programmazione della propria attività.

Possono essere interpretate come misure di incremento del costo dell'evasione anche i vincoli alla compensazione dei crediti Iva, la cui esperibilità, fino a poco tempo fa, senza alcun filtro amministrativo efficace ha fatto parlare di un vero e proprio bancomat dell'evasione⁵. Posto che fisiologicamente il credito Iva dovrebbe sorgere solo in alcune situazioni particolari (investimenti, esportazioni, vendite effettuate ad aliquota inferiore rispetto a quella media sugli acquisti), la dinamica osservata a partire dal 1998 è particolarmente sospetta in quanto una situazione di credito può facilmente derivare dall'omessa fatturazione o dal coinvolgimento in frodi carosello. A tale dinamica, cui si era già posta attenzione durante il secondo governo Prodi, si è posto un freno efficace con l'articolo 10 del dl 78/2009 che ha disposto l'obbligo di presentazione della dichiarazione per l'utilizzo dei crediti di importo superiore a 10mila euro e la necessità del visto di conformità da parte del professionista per l'utilizzo di quelli di importo superiore a 15mila euro a meno di previa dichiarazione o asseverazione da parte del professionista. Questa norma ha prodotto, da sola, un incremento di gettito di circa 6 miliardi nel 2010, su un valore complessivo dei crediti di circa 27 miliardi, e ha presumibilmente avuto un effetto dissuasivo anche nel 2009. Tuttavia, c'è spazio per ulteriori interventi, sia attraverso l'abbassamento del limite dei 15mila euro, sia, più in generale, attraverso il miglioramento dell'azione di amministrazione e gestione della posizione del contribuente in credito IVA.

Non sembrano invece particolarmente attraenti, specie considerando l'attuale contesto di finanza pubblica, le ipotesi basate sul conflitto d'interessi. L'idea di consentire ai consumatori finali di detrarre

⁵ Cfr. Roberto Convevole, "La materia oscura dell'Iva", edizioni ilmiolibro.it,.

dall'imponibile determinate spese in modo da incentivare la richiesta della ricevuta e dello scontrino fiscale è viziata, come è già stato ampiamente dimostrato, dal fatto che essa non cancella del tutto i margini di convenienza dell'evasione stessa a meno di rinunciare a tutto il gettito. Inoltre, le ipotesi di conflitto sono, in ogni caso, molto costose per il bilancio pubblico e quindi non realistiche in questo momento.

Il reperimento e l'utilizzo delle informazioni

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

Come già accennato in precedenza, la limitazione all'uso del contante è sensata se serve ad incentivare l'uso di strumenti di pagamento potenzialmente ed effettivamente tracciabili. Questa incentivazione può avvenire in diversi modi. In primo luogo, prevedendo l'uso obbligatorio di questi strumenti per determinate tipologie di pagamento, ad esempio per compensi professionali e artistici di ogni tipo, pagamento di canoni di qualsiasi genere (locazione beni mobili e immobili, noleggio, ecc.) e spese fiscalmente deducibili o detraibili (sia nell'ambito delle attività d'impresa e professionali che ai fini dell'Irpef). In secondo luogo, riducendo i costi di transazione che oggi questi strumenti di pagamento comportano, sia a carico di chi li utilizza sia a carico di chi li riceve. A questo proposito vanno riprese le ipotesi di diffusione del cd borsellino elettronico, stipulando accordi diretti con le poste e con le banche emittenti. L'estensione della tracciabilità dovrebbe inoltre consentire di diminuire, fino ad abolirli, alcuni oneri di segnalazione delle spese e dei consumi superiori a determinati ammontari, in particolare le comunicazioni delle operazioni di importo unitario superiore a 3000 euro (art. 21 d.l. 78/2000). Va ancora una volta ricordato, tuttavia, che, accanto a questi strumenti di ampliamento delle informazioni disponibili, vanno potenziate le capacità e le modalità di utilizzo dei dati da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Vi è poi la problematica dell'evasione da parte delle attività economica di piccola e piccolissima dimensione. Sicuramente anche per questi soggetti l'incremento della tracciabilità dovrebbe costituire un importante deterrente. Tuttavia, esso va potenziato attraverso ulteriori ipotesi di utilizzo dei dati finalizzati a costruire indici presuntivo di guadagno e di reddito. 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) Queste imprese organizzate potrebbero essere utilizzate per una mappatura di tutti i loro fornitori "autonomi", indipendentemente dalla categoria fiscale di appartenenza, professioni o imprese. Questo tipo di informazione può essere ottenuta dall'elenco telematico clienti-fornitori, rispetto al quale le preoccupazioni sono essenzialmente di ordine politico, non tecnico.

L'esperienza degli studi di settore (in vigore ormai da 13 anni) sebbene caratterizzata da risultati alterni sul fronte del gettito e viziata per un lungo periodo dalla facilità di manipolazione dei dati rilevanti da parte dei contribuenti, non va certamente archiviata; al contrario ne va valorizzato l'enorme potenziale informativo. Essa consente oggi di avere una serie di informazioni preziosissime sulla struttura produttiva e sui margini di redditività di un numero molto elevato di settori con alta propensione all'evasione. La costruzione di

indici presuntivi a partire dagli studi dovrebbe basarsi su una serie di accorgimenti tecnici e su una revisione delle politiche di elaborazione e di gestione delineate con precisione nel rapporto della Commissione Rey e ripresi anche nel Rapporto Giovannini.

L'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria

Nel medio periodo, il tema della qualità e dell'utilizzo delle informazioni è evidentemente quello cruciale ed esso necessita di un ripensamento di alcuni aspetti organizzativi dell'Amministrazione fiscale.

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

Per quel che riguarda l'azione dell'Amministrazione, essa va sviluppata sempre più in modo preventivo (ex-ante) e non solo repressivo (ex-post). Si tratta, in altri termini, di far sapere al contribuente prima della dichiarazione che l'Amministrazione c'è e che l'Amministrazione conosce, o quantomeno non è completamente al buio circa la valutazione della sua capacità economica in un determinato periodo d'imposta⁶. Ciò consentirebbe, da un lato, di concentrare l'azione repressiva sui soggetti che presentano specifici elementi di anomalia e, dall'altro lato, consentirebbe all'Amministrazione stessa di razionalizzare le sue richieste di informazioni ai contribuenti, troppo spesso ripetute. Concretamente, ciò potrebbe avvenire attraverso l'introduzione di un momento di confronto bonario ad iniziativa dell'amministrazione prima della presentazione della dichiarazione annuale Irpef/Iva, allo scopo di valutare l'intenzione dichiarativa del contribuente con gli elementi conosciuti tramite il sistema informativo (dati strutturali ed economici dell'attività desunti da informazioni per studi di settore e da rapporti con clienti e fornitori, manifestazioni di agiatezza rilevanti per sintetico, dati finanziari e patrimoniali).

Conclusioni

L'analisi della letteratura economica e dei dati riguardanti l'esperienza italiana suggerisce che le possibilità di riduzione dell'evasione ci sono e vanno sfruttate pienamente, a maggior ragione in questo momento di crisi della finanza pubblica. Le responsabilità maggiori del governo di centro-destra sono consistite nell'aver dato troppa importanza (anche mediatica) agli accertamenti e ai controlli, che non potranno mai recuperare che una parte minimale dell'evasione effettiva e nell'aver solo tardivamente e parzialmente ripristinato, dopo averli smantellati, gli strumenti messi in campo durante il secondo governo Prodi. Ci si deve quindi muovere in quella direzione, riprendendo e migliorando alcuni interventi normativi già realizzati o messi in cantiere nel periodo che, come i dati dimostrano, è stato caratterizzato dai maggiori risultati nella riduzione dell'evasione. Ad esempio, e con riferimento ad alcune delle misure qui proposte, gli elenchi telematici clienti e fornitori erano stati previsti dall'art. 37, comma 8, del d.l. 4 luglio 2006, n.

⁶ Per una proposta articolata in questa direzione, cfr. M. Romano e V. Visco ["Più banche dati meno evasione"](#).

223, e sono stati aboliti con l'art. 33 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112. Ancora, l'obbligo di pagamento "tracciato" delle operazioni superiori ad euro 100 era stato previsto dall'art. 35, comma 12 e ss., del d.l. 223 del 2006 ed abolito nel 2008 dal Governo Berlusconi. La misura delle sanzioni previste in caso di definizione bonaria degli accertamenti (artt. 2, comma 5; 3, comma 3; 15, comma 1, del d.lgs. 218/97) è stata oggetto, ad opera del Governo Berlusconi, di interventi legislativi che hanno indebolito la funzione deterrente delle sanzioni stesse.

Accertamenti e controlli sono fondamentali nella deterrenza, e quindi devono essere credibili e fondarsi su informazioni solide. Per questo serve un potenziamento delle informazioni disponibili e della capacità dell'Amministrazione finanziaria di usarle. In questo contesto, è necessario che l'uso coordinato di tutte le banche dati disponibili avvenga non solo nella fase repressiva ma anche nella fase precedente la dichiarazione dei redditi.