

L'EVASIONE FISCALE. MODI DI MANIFESTAZIONE E MISURE PER L'EMERSIONE

GIUSEPPE VITALETTI

XXIV Conferenza scientifica SIEP
Pavia, 24-25 Settembre 2012

Economia informale, evasione fiscale e corruzione

L'EVASIONE FISCALE. MODI DI MANIFESTAZIONE E MISURE PER L' EMERSIONE
Intervento di Giuseppe Vitaletti*

Sommario: 1. Premessa – 2. Determinanti e punti nodali dell'evasione – 3. Le stime quantitative in Italia in base all'Iva e all'Irap – 4. Misure per l'emersione – 5. Considerazioni d'insieme

1. Premessa.

Nei primi mesi del 2012 la questione dell'evasione fiscale è divenuta un punto focale della strategia del governo in carica. Forse per la prima volta da molti decenni quanti affermano che il miglioramento della *compliance* dei tributi è soprattutto una questione di “volontà politica” dovrebbero essere pienamente soddisfatti. Almeno per i seguenti motivi: a) sono stati varati nel corso del 2011, per iniziativa del governo in carica da Novembre ma anche di quello precedente, numerosi provvedimenti di rafforzamento degli strumenti di accertamento, quali la facilità di accesso ai conti bancari, la tracciabilità dei pagamenti, l'obbligo di indicazione nelle dichiarazioni fiscali di nuovi indicatori del tenore di vita (cosiddetto spesometro). Molti di questi sono già operativi dall'inizio del 2012; b) le “azioni sul campo” sono numerose, hanno piena visibilità mediatica, riguardano luoghi o comparti finora ritenuti intoccabili; c) la “pubblicità-progresso” contro gli evasori, sponsorizzata e sostenuta con dichiarazioni nette dalla Presidenza del Consiglio, è continua e massiccia; d) il recupero dell'accertato, tramite Equitalia, procede in maniera intensiva, tale da rendere fragile ogni supposizione che le sanzioni comminate in sede di accertamento restino lettera morta. Vengono vantati esiti assai positivi, e ancora più promettenti per il futuro, con possibili rilevanti benefici in termini di riduzione del debito pubblico e/o delle aliquote del prelievo obbligatorio, specie nel campo delle imposte dirette.

I primi risultati misurabili non inducono tuttavia all'ottimismo. Al riguardo occorre prescindere dagli alti recuperi dichiarati da Equitalia, non rilevanti in quanto effettuati su uno stock di crediti dell'Amministrazione fiscale e previdenziale con formazione risalente nel tempo, per cui al massimo si può parlare di buoni esiti delle operazioni di accertamento *con riferimento al passato*. Va invece focalizzata l'attenzione sugli indicatori di *compliance* di breve termine, riferiti in particolare ai primi mesi del 2012, nei quali come sopra detto vi è stata una forte accelerazione dell'azione di contrasto dell'evasione in molti campi. L'indicatore più affidabile in materia è costituito dalla dinamica del gettito Iva in relazione a quella della base imponibile principale dell'imposta, i consumi delle famiglie espressi in termini monetari. I dati sulle vendite al dettaglio resi noti dall'Istat alla fine di Giugno del 2012 sono stati interpretati da alcune organizzazioni di settore come manifestazione della tendenza ad un calo reale stimabile nell'ordine del 3,2%, percentuale pressoché coincidente con l'incremento dell'indice dei prezzi dei beni e dei servizi acquistati dalle famiglie stimato dall'Istat per il primo quadrimestre 2012¹: dunque i consumi in termini monetari sono rimasti pressoché stazionari, oppure sono lievemente cresciuti. A fronte di

* Dipartimento di Economia e Impresa, Università Tuscia. Il lavoro ha avuto il supporto dell'Inps, in particolare in relazione all'analisi sull'emersione del lavoro svolta nel paragrafo 4.

¹ Specificamente per tale quadrimestre, il CER stima un decremento reale del 2,4%, a fronte di un incremento monetario dello 0,4%. Tali stime sono quelle propedeutiche a quelle presentate in RAPPORTO CER (2012).

questa dinamica, sulla base dei dati del sito Web del Dipartimento delle finanze, si può calcolare che nello stesso quadrimestre il gettito dell'Iva è sceso di circa un punto percentuale rispetto ai primi quattro mesi del 2011. Occorre però tenere in conto che a metà Settembre 2011 l'aliquota normale dell'Iva è passata dal 20 al 21%, con un gettito su base annua per il 2012 stimato nella relazione tecnica del provvedimento in circa 4,2 miliardi di euro. Considerando che negli ultimi anni il gettito Iva dei primi quattro mesi si è attestato a circa un quarto del gettito su base annua, si ottiene che, nel periodo Gennaio-Aprile 2012, le entrate dell'Iva dovrebbero comprendere un "effetto manovra" pari a circa 1 miliardo di euro, che corrisponde al 3,3% circa del gettito dell'imposta nel primo quadrimestre degli ultimi due anni. Dunque, a parità di altre circostanze, nel periodo Gennaio-Aprile 2012 era da attendersi un gettito Iva superiore rispetto al periodo corrispondente del 2011 di un ordine di grandezza tra il 3% e il 4%. Esso è sceso invece dell'1%. Ovviamente si tratta di dati provvisori e non ancora decisivi per effettuare valutazioni definitive. Tuttavia non vi è dubbio che si tratti di evidenze da considerare attentamente, le quali, se confermate dal trend successivo, comporterebbero un gap tra attese e realtà tale da indurre ad una seria riconsiderazione della strategia che si sta ponendo in atto.

Esplicitate queste premesse, il lavoro si sviluppa secondo le seguenti linee. Nel secondo paragrafo viene dapprima fatto brevemente il punto sull'approccio teorico prevalente in letteratura, mostrando che nelle sue indicazioni di fondo questo è perfettamente in sintonia con la strumentazione resa operativa di recente in Italia, sia in termini normativi sia in termini amministrativi. Successivamente viene invece illustrato per sommi capi un approccio alternativo, in particolare con riguardo alle determinanti ed ai modi di manifestazione dell'evasione fiscale. Nel terzo paragrafo si fa il punto delle stime più recenti dell'evasione in Italia, concentrando l'attenzione su quelle basate su consumi (Iva) e sulla produzione (Irap), maggiormente coerenti con le basi del menzionato approccio alternativo. Nel quarto paragrafo vengono discusse, con un certo approfondimento, misure di *compliance* fondate ancora su tale approccio, cercando anche di metterne a fuoco la radicale diversità rispetto a quanto si va facendo. Il quinto paragrafo è dedicato a considerazioni conclusive.

2. Determinanti e punti nodali dell'evasione.

Si esaminano dapprima (par. 2.1) i caposaldi del *mainstream* della letteratura in materia di *compliance* fiscale, mostrandone la consonanza rispetto alle misure che si stanno prendendo in questo periodo in Italia. Successivamente (par. 3.2), sulla base di una critica radicale all'impostazione di fondo prevalente, si propone un modello di analisi alternativo.

2.1. Il mainstream. Mi limito a ripercorrere gli snodi analitici di tale approccio seguendo da vicino un lavoro di rassegna che ritengo molto ben articolato (Franzoni, 2008), con qualche approfondimento su punti specifici.

Il focus del *mainstream*, il cui contributo iniziale divenuto *standpoint* è quello di Allingham&Sadmo (1972), riguarda fondamentalmente le determinanti della decisione di nascondere al fisco parte della base imponibile dell'imposta sul reddito, considerata il "prototipo" del sistema fiscale. Si considera che la scelta è determinata dal bilanciamento di due forze opposte: i) il guadagno reddituale dell'evasione, pari alla parte di imponibile nascosta moltiplicata per l'aliquota di prelievo; ii) la perdita reddituale in caso di accertamento, consistente in sostanza nella restituzione del "maltolto" allo Stato con una maggiorazione legata all'ammontare delle penalità, che sono rapportate all'ammontare evaso. Questa seconda grandezza va "ponderata" in base alla probabilità di accertamento, ritenuto questo nei modelli più semplici senz'altro capace di individuare il *quantum* di evasione.

Ovviamente l'importo del secondo termine cresce all'aumentare del rapporto tra numero degli accertamenti e totale dei contribuenti, nonché delle penalità applicabili. Ha grosso peso

l'avversione al rischio dei soggetti riguardati, la cui intensità viene supposta in genere essere funzione inversa del reddito netto da imposta. Un risultato "intrigante" è che in questo contesto un'aliquota più alta tende a ridurre l'evasione, perché fa aumentare nella stessa misura i due termini (cfr. i e ii sopra), mentre incrementa l'avversione al rischio, dato che riduce il reddito netto.

Su questo schema semplificato si innestano numerose qualificazioni, riguardanti principalmente:

- a) fattori etici, introducendo la considerazione che il contribuente possa decidere di evadere di meno rispetto al comportamento razionale di tipo egoistico, non solo per rispettare "kantianamente" (o "socratiscamente"?) gli obblighi di legge, ma anche tenendo conto dei benefici della spesa pubblica che lo riguardano;
- b) la pressione sociale, a causa dello "stigma" che può colpire gli evasori, specie quando la loro categoria è ristretta per cui le complicità non sono ampie;
- c) il nesso tra accertamento e scoperta dell'evasione, che può essere parziale, in quanto questa è spesso il risultato di una molteplicità di transazioni, ognuna delle quali dà il suo "contributo", ed ognuna delle quali necessiterebbe un'attenzione specifica da parte dei controllori;
- d) l'articolazione delle forme in cui i contribuenti percepiscono i due termini fondamentali guadagno-perdita (i e ii sopra), che può essere influenzata da molteplici fattori (spazio reddituale insufficiente, perché la penalizzazione porta al fallimento; esistenza di acconti di imposta, che configurano l'evasione non come mancato pagamento ma come restituzione di versamenti già effettuati; ecc.);
- e) la percezione della probabilità di accertamento, che può essere legata al grado di evasione potenziale, misurabile in base alla differenza tra reddito dichiarato e reddito desumibile presuntivamente, secondo indici del tenore di vita acquisiti dall'amministrazione in via dichiarativa o extra-dichiarativa;
- f) le decisioni sul reddito lordo, il cui ammontare può essere variato perché una parte del guadagno netto dell'evasione non dipende da incertezze di mercato, ma dall'incertezza della "scommessa fiscale". I modelli di riferimento di quest'analisi tendono ad essere quelli standard, ovvero la concorrenza perfetta e il monopolio, con equilibrio produttivo che si stabilisce quindi nel tratto crescente della curva dei costi medi e marginali;
- g) l'evasione delle imposte indirette, che si differenzia anche perché per tale prelievo viene maggiormente considerato il fenomeno del *tax shifting* sul consumatore. Fenomeno in connessione al quale entra in gioco la collusione del consumatore rispetto all'evasione, e la possibilità di incidervi riducendo i pagamenti in contante (ovvero aumentando la cosiddetta tracciabilità delle transazioni);
- h) l'evasione delle società di capitali, dove viene in rilievo il problema se è opportuno imporre penalità non solo alla società, che è il soggetto passivo dell'imposta, ma anche ai manager da cui dipendono le decisioni in materia di applicazione della normativa fiscale;
- i) le forme di remunerazione dei controllori da parte del "principale-Amministrazione pubblica", e inoltre la possibilità di "collusione" tra controllati e controllori.

Non si può non rilevare che molti dei provvedimenti in corso di attuazione in Italia contro l'evasione sono pienamente riscontrabili nei punti precedenti. L'incremento del numero e della visibilità dei controlli mira all'aumento della "probabilità percepita" di essere sottoposti ad accertamento. L'azione intensiva di Equitalia nel campo della riscossione ha anche il fine di "dimostrare" l'effettività delle penalità fiscali, il cui deterrente non è più ipotetico e quindi sottostimato rispetto alla lettera normativa, come avveniva in passato. La rilevazione dei risparmi finanziari e degli indici del tenore di vita dei contribuenti mira a rendere più rischiosi occultamenti massicci di imponibile. La maggiore tracciabilità dei pagamenti dei consumatori mira a ridurre l'evasione di cui questi sono complici coscienti, con partecipazione al "guadagno fiscale" (mediante sconto specifico sul prezzo loro applicato), ma anche quella di cui non sono consapevoli o

comunque non sono partecipi, beneficiandone solo in via indiretta ed ipotetica, attraverso i minori prezzi eventualmente praticati dai rivenditori-evasori nei confronti della generalità degli acquirenti.

2.2 Un modello alternativo. Ritengo in sintesi che il modello di base (quello di Allingham e Sadmo) sia totalmente fuorviante per comprendere i termini essenziali della realtà del fenomeno dell'evasione fiscale. Ciò per i seguenti principali motivi: i) parte dal prelievo sul reddito, mentre la logica economica della determinazione del reddito imponibile segue quella delle grandezze che stanno a monte del medesimo, cioè i ricavi e i costi, che sono invece riferibili alle imposte indirette; ii) trascura le condizioni effettive di produzione in cui si svolge la competizione di mercato nella stragrande maggioranza dei casi della realtà economica attuale, cosa che falsa completamente i termini relativi a guadagni e perdite potenziali derivanti dall'evasione; iii) trascura altresì gli aspetti organizzativi dell'attività di impresa, che influenzano profondamente la praticabilità degli strumenti di evasione nonché il ricorso al tipo di strumento adottabile; iv) ignora pressoché totalmente l'aspetto della collocazione dell'attività di impresa nel circuito produzione-consumo (l'unico aspetto considerato, assai parzialmente, è la collusione con il consumatore), nonché nella posizione monte-valle rispetto agli stadi in cui l'evasione è più facile per i motivi di cui al punto iii).

La conseguenza è la "non riformabilità" del modello di base, con l'ulteriore effetto negativo che molti degli arricchimenti considerati nei punti da a) ad i) del par. 3.1, in molti casi importanti e condivisibili, non determinano una migliore conoscenza della realtà, perché vengono calati su "fondamentali" totalmente carenti di capacità interpretativa.

E' su tali "fondamentali" che bisogna dunque lavorare. Conviene a tal fine ripercorrere i quattro punti di debolezza sopra riscontrati.

i) Per iniziare, consideriamo i redditi in cui si ripartisce il Pil, comprendendovi anche gli ammortamenti, anche se formalmente questi non generano un reddito netto imponibile². Dal punto di vista dell'evasione, ha significato distinguere tra redditi-costi (essenzialmente: retribuzioni lorde, interessi passivi, ammortamenti) e redditi-non costi (essenzialmente: profitti di impresa, onorari, plusvalenze). Riguardo ai primi c'è un forte interesse da parte delle imprese ad evidenziarli, dato che ciò riduce il loro imponibile: per cui, salvo che in particolari situazioni di cui si dirà nel seguito, il rischio di evasione è assai basso, a prescindere dai meccanismi di riscossione (ai quali si dà spesso un rilievo eccessivo). Riguardo ai secondi va fatta una distinzione tra quelli direttamente connessi al processo produttivo (profitti, onorari) e quelli che non vi sono connessi (plusvalenze). Per non appesantire il lavoro prescindiamo dalle plusvalenze (salvo successive notazioni "di passata"). Gli altri redditi-non costi (profitti e onorari) maturano come differenza tra ricavi del periodo da un lato e somma di redditi-costi e costi relativi agli acquisti di beni e servizi afferenti a detti ricavi dall'altro lato. Pertanto per i medesimi l'evasione è il risultato o della sottovalutazione dei ricavi³, o della sopravvalutazione dei costi⁴. In entrambi i casi le imposte indirette, che

² Per la verità gli ammortamenti fiscali, cioè quelli deducibili dall'imponibile tributario, sono in relazioni molto oscure con gli ammortamenti "veri", intesi come svalutazione effettiva dell'*asset* da ammortizzare, le cui dinamiche sono a loro volta poco indagate dalla teoria economica: quindi in concreto la linea di demarcazione tra ammortamenti ed altri redditi costitutivi del Pil è molto incerta.

³ Questa è in generale abbastanza semplice da perseguire nel caso di vendite effettuate a famiglie (transazioni B to C, secondo una terminologia che si sta diffondendo), dato che le famiglie non "scaricano" fiscalmente i propri acquisti, né ai fini del prelievo sui consumi né ai fini del prelievo sul reddito (salvo casi particolari). E' invece più difficile nell'ipotesi di vendite ad altre imprese (transazioni denominate oggi spesso B to B), perché in questo caso le vendite riducono l'imponibile degli acquirenti, i quali hanno dunque interesse a renderle trasparenti. La sottovalutazione in oggetto peraltro non può essere esclusa neanche in tale circostanza (cfr. *ultra*).

⁴ Questa avviene soprattutto attraverso le cosiddette "cartiere fiscali", che emettono fatture per vendite di beni o prestazioni fittizie, che abbattano l'imponibile dell'acquirente, il quale risparmia imposte sul reddito, a fronte di un pagamento di dette fatture secondo percentuali non grandi. L'emissione può essere effettuata: a) da attività totalmente fittizie, ubicate nel paese dell'acquirente. La cartiera in questi casi spesso è fiscalmente sconosciuta, per cui non versa alcun tipo di imposta, scomparendo e riapparendo in continuo con altre denominazioni. Oppure essa può operare più stabilmente ed in trasparenza fiscale in paesi a bassa fiscalità; b) da attività operanti in maniera effettiva sul mercato, in grado di sottovalutare i ricavi in maniera così massiccia da incorrere in grosse perdite fiscali, che vengono "sanate"

“lavorano” su ricavi e costi (in particolare l’Iva) hanno un’importanza imprescindibile anche per l’evasione del prelievo sul reddito.

ii) Nella stragrande maggioranza dei casi, sia il settore industriale, sia il settore del commercio e dei servizi, operano in regime di rendimenti crescenti, ovvero in situazioni in cui ulteriori ricavi abbassano i costi medi⁵. Specificamente nel commercio e nei servizi, oltre a tale caratteristica operativa, si ha che le scorte non possono essere usate per stabilizzare la produzione (commercio), oppure non esistono proprio (servizi), per cui viene in essere una forte concorrenza per riempire i “tempi morti”, in cui i costi in genere non coprono i ricavi. In queste situazioni l’evasione sul reddito non si traduce solo in un risparmio fiscale sull’imponibile. Siccome la sua precondizione, come sopra detto, è l’evasione delle imposte indirette, e siccome questa produce un aumento assai forte della “competitività”, che si esplica sia in un miglioramento della redditività dei “tempi morti” sia in generale nell’abbassamento dei costi unitari (essendo come detto i rendimenti crescenti), il vantaggio dell’evasione in termini di reddito netto diviene un multiplo di quello calcolabile “a parità di altre circostanze”, mentre gli effetti negativi in caso di accertamento tendono a non variare di molto (ed inoltre, con alti prelievi quali quelli oggi vigenti, tendono a trovare forti limiti di “capienza” in termini di reddito corrente e di patrimonio non occultato). Come conseguenza, più alte aliquote, siccome rendono più incisivi i vantaggi di una mancata compliance, stimolano l’evasione, contrariamente che nel modello standard. Sono inoltre queste circostanze, assai più dello stigma morale, a rendere epidemico il fenomeno dell’evasione, in specie nei settori in cui questa si può esplicare più facilmente, per i motivi indicati nei due punti successivi.

iii) Gli aspetti organizzativi dell’attività di impresa sono assai importanti. In organizzazioni complesse, in cui i ricavi e i costi sono amministrati da molti soggetti, ed in cui l’utile è diviso tra molti soci, l’evasione tramite ricavi è pressoché impossibile, ed anche quella tramite rigonfiamento dei costi è difficile da praticare (in particolare quando i “soci che contano nella gestione” sono molti). Questo non significa che una organizzazione articolata sia sinonimo di adeguati pagamenti fiscali. Anzi, tali tipologie di impresa, specie quando operano in molti paesi e si intersecano con molte società finanziarie, investono fortemente nella minimizzazione del carico fiscale. Questa si esplica soprattutto comprimendo al massimo il prelievo sulle plusvalenze, e redistribuendo tra paesi l’imponibile derivante dalla produzione di beni e servizi in maniera tale che i relativi redditi risultino complessivamente poco tassati. Tuttavia i ricavi e i costi di produzione, specie se considerati a livello di gruppo, sono ben rappresentati a livello fiscale. Per cui chi acquista da tali organizzazioni non riesce a sopravvalutare i propri costi (almeno riguardo alle transazioni che vengono in essere con le medesime), mentre i fornitori non riescono a sottovalutare i ricavi (ad esempio i cosiddetti terzisti, nonostante che spesso si tratti di piccole imprese).

iv) La collocazione dell’attività nel circuito produttivo è altrettanto rilevante, sotto molteplici profili. Considerando i tre grandi comparti (primario – agricoltura; secondario – industriale; terziario – servizi), si possono infatti effettuare le seguenti osservazioni (anche riprendendo osservazioni espresse nei tre punti precedenti: 1) il settore terziario è quello maggiormente “vicino” ai consumatori (commercianti al minuto e all’ingrosso; servizi alle famiglie). Dunque, se l’organizzazione non è complessa, risulta agevolata l’evasione più “facile”, quella connessa all’occultamento dei ricavi; 2) il settore industriale è più lontano dal consumo ed in esso tendono a prevalere le organizzazioni complesse. Dunque l’evasione è più difficile. Quando si manifesta, quasi sempre nelle organizzazioni meno complesse, può prendere la forma di sottovalutazione dei ricavi, se gli scambi “a valle” avvengono con attività che a loro volta evadono largamente sui ricavi,

emettendo fatture fittizie. Tali attività sono situate spesso nei mercati contigui al consumo (commercio al dettaglio e all’ingrosso), oppure in settori la cui fiscalità “si muove” assai poco in relazione ai ricavi, a parità di costi effettivi sostenuti (agricoltura, tassata sul reddito con la modalità catastale e fruente di un regime agevolativo speciale nel campo dell’Iva).

Un ulteriore modo di sopravvalutare i costi, meno importante ma comunque significativo, è l’intestazione ad imprese di acquisti di beni e servizi di cui in realtà beneficiano le famiglie (mobili, automobili, computer, servizi domestici, ecc.).

⁵ Questo aspetto è fortemente sottolineato in Vitaletti (2012).

per cui “si possono permettere” di sottovalutare anche gli acquisti. Oppure essa può prendere la forma di sopravvalutazione dei costi, operata “comprando fatture” da tre tipi di attività: le cartiere fiscali “pure”; imprese del terziario che sottovalutano largamente i ricavi ma che trovano difficile sottovalutare gli acquisti (tipicamente, alcune tipologie di grossisti); imprese agricole (specie i fornitori abituali effettivi); 3) il settore primario in taluni casi è vicino al consumo, e in specie a quello ad altissimo rischio di evasione sui ricavi (gli ambulanti), per cui a sua volta può evadere tramite i ricavi; quando rifornisce l’industria trasformatrice, al di fuori del caso delle organizzazioni complesse, la tentazione maggiore può essere invece quella di essere di emettere false fatture. Queste come detto tendono infatti a non riverberarsi né in una maggiore Iva né in un maggior imponibile reddituale. Per evitare di finire sotto l’occhio dei controllori, è comunque aperta la via del parallelo rigonfiamento artificiale dei costi, sia “acquistando fatture” (ad esempio da piccoli fornitori ad alta evasione), sia tramite assunzioni simulate di dipendenti (molto frequentemente, come ho modo di constatare nella mio attuale incarico di sindaco dell’Inps).

Effettueremo nel paragrafo 4 considerazioni aggiuntive a questo approccio di base, riprendendole anche dalle analisi presenti nella letteratura come arricchimento del modello standard. Mi preme tuttavia sottolineare fin da subito il nesso tra evasione delle imposte sul reddito e “precedente” *indispensabile* evasione delle imposte sulle transazioni. Per conseguenza l’azione di accertamento più rilevante dovrebbe essere quella sulle transazioni, che però non si configura affatto come un “atto unico”, come invece viene di solito rappresentato nel modello standard.

3. Le stime quantitative in Italia in base all’Iva e all’Irap.

Non verrà effettuato alcun tentativo di rassegna della letteratura sulle stime dell’evasione. Ci si limiterà a illustrare le risultanze dei recentissimi lavori pubblicati o resi noti in materia, con riferimento esclusivo all’Italia, che utilizzano nelle sue linee di fondo l’approccio sviluppato nel par. 3.2. Specificamente, viene trascurato il reddito a livello personale, e ci si concentra invece sull’analisi dell’evasione: a) nelle transazioni B to C, enucleando a tal fine in campo fiscale le componenti rilevanti dell’Iva, e ponendole a confronto con i consumi di contabilità nazionale; b) nella differenza tra le transazioni di vendita (di tipo B to C oppure B to B) e le transazioni relativi agli acquisti (solo di tipo B to B), lavorando a tal fine sulla base Irap, che, addizionata degli ammortamenti, viene posta a confronto con il Pil di contabilità nazionale.

Il lavoro fondamentale è stato condotto da un Ufficio dell’Agenzia delle Entrate in collaborazione con l’Istat, ed è stato tradotto in *slides* presentate da Alessandra Braiotta, Elena D’Agosto e Stefano Pisani ad un recente convegno sull’evasione presso l’Università degli studi di Milano “Bicocca” (per i dettagli cfr. *ultra*, nota al grafico che segue). La pubblicazione di alcune di esse è avvenuta in Corte dei Conti (Maggio 2012). Si commentano nel seguito le due elaborazioni ritenute più importanti, riferite rispettivamente ai punti a) e b) sopra, tratte entrambe integralmente dal volume pubblicato dalla Corte dei Conti - pag. 53.

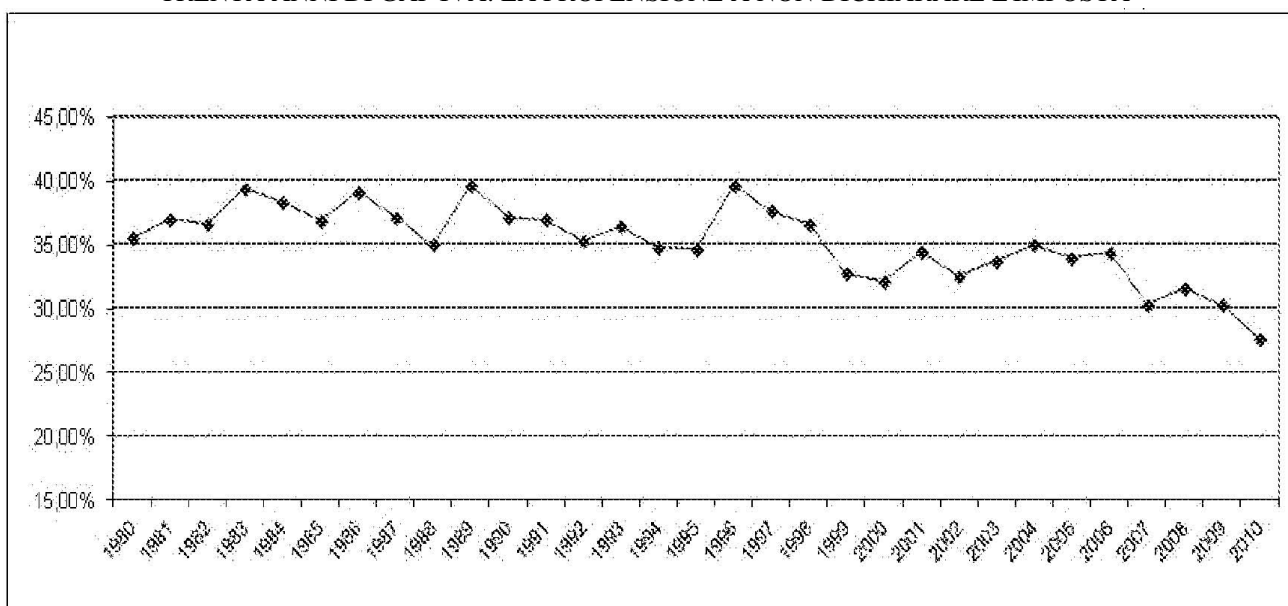
La prima elaborazione è un grafico che rappresenta il *tax gap* dell’Iva tra il 1980 e il 2010. Il “gap” IVA identifica la differenza fra il gettito potenziale dell’imposta (quello conseguibile in assenza di evasione, stimato sulla base dei consumi di contabilità nazionale) e il gettito effettivo della medesima (quello effettivamente incassato dall’erario, depurato della parte non attribuibile ai consumi). Tale differenza viene espressa nel grafico in percentuale del gettito potenziale. I valori riportati rappresentano una media fra quelli stimati in relazione ai due diversi comportamenti con cui si realizza l’evasione IVA: quello con complicità, in cui il venditore e l’acquirente si accordano e

non viene fatturato nulla; quello senza complicità, in cui il venditore fattura l'IVA all'acquirente ma non la versa all'Erario⁶.

Si possono effettuare le seguenti notazioni principali:

- a) il *tax gap* dell' Iva è altissimo, posizionandosi come media del periodo sul 35%. Ciò conferma che la rischiosità del commercio B to C per la *tax compliance*. Ovviamente, la base imponibile evasa nel campo Iva si tramuta in una parallela evasione dell'imponibile reddituale. In termini di aliquota e quindi di gettito, sulla base evasa Iva insisterebbe un'aliquota del 15% circa, mentre sui corrispondenti redditi evasi l'aliquota totale del prelievo obbligatorio (fiscale e, in molti casi, anche contributiva) è assai superiore;
- b) l'andamento del *gap IVA* è alquanto oscillante, con punte sul 40% (percentuale toccata l'ultima volta nel 1996), ed un minimo attorno al 27% (toccato nel 2010). Dopo il 1996 il *trend* sembra orientato verso il basso, con accelerazioni nei periodi 1997-2000 e 2007-2010. Queste accelerazioni sono legate a governi di diverso orientamento, e quindi il "fattore politico" sembra pesare poco. La comunanza sembra derivare piuttosto dalla forte crescita del peso delle organizzazioni complesse (supermercati e simili) nel settore del commercio al dettaglio, dovuta nel primo periodo alle liberalizzazioni (di diritto e di fatto), nel secondo periodo alla crisi economica (con aumento della spesa effettuata dalle famiglie negli ipermercati, negli *hard discount*, ecc.).

TRENTA ANNI DI GAP IVA: LA PROPENSIONE A NON DICHIARARE L'IMPOSTA



Fonte: Agenzia delle Entrate, I nuovi dati sull'evoluzione e la distribuzione dell'evasione: verso una stima del *tax gap*?, (a cura di A. Braiotta, E. D'Agosto e S. Pisani). Relazione al Convegno "La campagna di primavera contro l'evasione: logica e strategie dell'Agenzia delle Entrate", Milano "Bicocca", 20 aprile 2012.

La seconda elaborazione è riportata nel quadro alla pagina successiva, che mostra la propensione ad evadere l'Iva e l'Irap come media tra i tre anni 2007 – 2008 – 2009. Riguardo all'Iva il concetto di fondo è lo stesso del grafico precedente, ma l'analisi è arricchita dall'esposizione della perdita di gettito in valori assoluti e soprattutto dalla scomposizione territoriale della propensione all'evasione (pari nel triennio in media al 29,3%), considerando le quattro circoscrizioni territoriali: Nord ovest; Nord est; Centro; Sud più isole. Riguardo all'Irap si

⁶ Si tratta ad avviso dello scrivente di una distinzione di non grande significato, che viene seguita per semplicità espositiva. Comunque le due curve (quella con complicità e quella senza complicità), la cui slide ho avuto modo di consultare (grazie ad Alessandro Santoro), non differiscono di molto, ed inoltre mostrano dinamiche assai simili.

effettuano le stesse elaborazioni che per l'Iva, con l'importante aggiunta che la propensione media ad evadere (pari nel triennio in media al 19, 4%) è suddivisa, oltre che per circoscrizioni territoriali, anche per grandi settori di attività: Agricoltura; Industria; Costruzioni; Commercio Trasporti e Comunicazioni; Pubblica Amministrazione ed altre attività di servizio.

Le notazioni principali in questo caso sono:

- a) la diversità del *tax gap* tra Iva e Irap, con il primo che supera il secondo di quasi il 50%. In termini dell'analisi del par. 2.2 si tratta di un risultato ampiamente prevedibile, dato che la base Irap comprende la base fondamentale dell'Iva (i consumi), ed in più gli investimenti e le esportazioni, grandezze queste ultime a basso rischio di evasione: la prima perché dà origine ad un reddito-costo (gli ammortamenti); la seconda perché coinvolge in genere organizzazioni complesse;
- b) le forti differenze del *Tax Gap* dell'Irap tra settori. Nell'agricoltura esso sfiora il 38%. Segue il Commercio (con Trasporti e Comunicazioni), dove esso è vicino al 25%. In successione decrescente si pongono poi: le Costruzioni (quasi il 18%); la pubblica amministrazione ed altre attività di servizio (11, 3%, ovviamente attribuibile per intero alle attività di servizio); ed infine l'industria in senso stretto, dove il *gap* è pari a "solo" il 7,8%. Nonostante la suddivisione non rifletta bene l'analisi del par. 2.2 (come potrebbe invece avvenire facilmente, accorpando le attività di servizio del settore privato al Commercio anziché alla Pubblica Amministrazione), questa sembra di nuovo sostanzialmente confermata, dato che la maggiore rischiosità viene da essa attribuita al settore primario e al settore terziario (specie se in questi settori prevalgono organizzazioni non complesse, come avviene tuttora in Italia nonostante i mutamenti degli ultimi 15 anni);
- c) la propensione ad evadere differisce nettamente anche per aree territoriali, sia per l'Iva che per l'Irap. Nel Sud è molto più alta della media, per entrambe le imposte. Nel caso dell'Iva, seguono Nord Ovest, Centro e Nord Est, con *performance* molto simili tra le tre circoscrizioni. Nel caso dell'Irap, la successione in ordine decrescente è: Centro; Nord Est e Nord Ovest, con differenziazioni piuttosto nette, a differenza dell'Iva. Ritengo che queste differenziazioni riflettano in gran parte il diverso peso dei settori nelle diverse aree territoriali: nel Sud, Agricoltura e Commercio pesano molto di più che altrove. Al Centro, pesano molto le amministrazioni pubbliche. Sul punto, avendo gli opportuni data base, si potrebbero effettuare significativi approfondimenti.

La PROPENSIONE AD EVADERE L'IVA E L'IRAP (*Tax gap*)

MEDIA 2007 - 2009 (*)

(milioni di euro)

Imposte	Aree territoriali					Settori					
	Italia	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud Isole	Agricoltura	Industria SS	Costruzioni	Commercio Trasporti e Comunicazioni	Credito Attività immobiliari imprenditoriali	Pubblica amministrazione e altre attività di servizio
IVA											
Gettito evaso	38.269	9.994	6.738	6.910	14.667						
Propensione all'evasione	29,3	25,7	24,5	24,6	40,1						
IRAP											
Gettito evaso	8.342	1.811	1.740	1.973	2.818	358	883	572	2.820	2.867	841
Propensione all'evasione	19,4	12,7	17,5	21,4	29,4	37,8	7,8	17,9	24,8	32,7	11,3

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate.

(*) Gettito evaso in percentuale del gettito potenziale.

Concludiamo il paragrafo notando che, mentre l'approccio del par. 2.2 ad una prima approssimazione sembra spiegare abbastanza bene i dati riportati, lo stesso non avviene per il modello standard (o *mainstream*) del par. 2.1, neanche considerando molti dei suoi arricchimenti. Ad esempio le grandi differenze nell'evasione settoriale non sono spiegabili né in termini di diverse intensità dell'attività di accertamento; né in termini di diverse penalità; né in termini di diverse propensioni al rischio dei contribuenti; né (o molto poco), in termini di diverse attitudini etiche; né, infine, in termini di diversa sensibilità allo stigma sociale.

4. Misure per l'emersione.

All'analisi teorica ed alla discussione delle stime empiriche viene dato seguito con proposte di contenimento dell'evasione coerenti con il quadro delineato. Si procederà nell'ordine all'esame delle possibili misure dirette: a) a contenere il *tax gap* dell'Iva, individuato come fondamentale sia perché l'evasione dell'Iva, oltre che mancanze di gettito relative a tale imposta, genera a cascata falle di entrata assai più grandi nel campo del prelievo reddituale; sia perché essa è alla base della sovrastima fiscale dei costi generata dalle cartiere fiscali più "subdole", quelle che operano parzialmente in chiaro; b) a riportare le dichiarazioni relative al valore aggiunto Irap il più possibile vicino ai valori effettivi, considerando a tal fine, in più rispetto alle misure di cui al punto precedente, che "lavorano" sui ricavi, quelle che tentano di arginare il fenomeno del rigonfiamento dei costi, operato senza che risulti altrove un'imponibile maggiorato o una minore perdita (cartiere fiscali "pure"; deduzione di costi che in realtà sono consumi); c) a fare emergere specificamente i redditi da lavoro, sottoposti al prelievo obbligatorio sia fiscale sia contributivo, facendo specificamente leva sulla specificità di tale circostanza.

Prima di considerare le proposte, facciamo un breve cenno alle possibili destinazioni del gettito eventualmente rinveniente. La "moda" in proposito è attribuire all'evasione fiscale sia la responsabilità del debito pubblico (che senza o con meno evasione sarebbe stato assai più basso), sia del basso sviluppo economico: ciò perché, in congiunzione con un'eccessiva spesa pubblica, l'evasione è causa di aliquote di prelievo eccessivo, che frenano la dinamica delle imprese "sane". Per conseguenza, una maggiore "volontà politica" nell'usare gli strumenti di repressione, unita alla *spending review*, genererebbe stabilità finanziaria e crescita economica. Riguardo a questa impostazione mi limito a citare i lavori e i documenti più recenti con larga eco: Morciano (2012); Confindustria (2012); Confcommercio (2012); ma l'elenco potrebbe essere più lungo, e diverrebbe lunghissimo estendendo il periodo di riferimento. Ritengo tale approccio profondamente errato e fuorviante, sia in termini di risultati riguardo alla *compliance* fiscale (cfr. in particolare la premessa di questo lavoro), sia in termini di analisi economica. Le misure che vengono proposte hanno invece un senso in termini generali soprattutto se coniugate con un profondo cambiamento del sistema tributario, per renderlo coerente con la nuova situazione strutturale dell'economia e per dotarlo di strumenti atti a governarla, incluso l'aspetto crescita⁷.

4.1. *L'emersione dei consumi fiscali.* In questo ambito vengono considerate due proposte: A) la deducibilità temporanea di alcuni consumi effettuati; B) il potenziamento del quadro VT.

A) La deducibilità temporanea. Si tratta della rimodulazione della usuale, molto "popolare" proposta di incentivare l'emersione dei consumi rendendone possibile la deduzione in sede di dichiarazione dei redditi, con l'opportuna documentazione. In questa versione l'idea è da rigettare, sia perché comporta oneri elevati in termini di documentazione da custodire, mettere insieme per i

⁷ Su questi temi ho scritto a lungo negli ultimi venti anni. Mi limito a citare Paci e Vitaletti (1998), dove, seppure in maniera parziale, essi vengono trattati nel loro insieme.

calcoli, verificare da parte della Pubblica Amministrazione; sia perché per funzionare efficacemente la deduzione deve riguardare percentuali molto alte della spesa sostenuta dai consumatori, corrispondente a tutte le imposte “contenute” nell’ultimo passaggio (Iva e imposte sul reddito del venditore), con perdite di gettito che supererebbero di molto l’evasione eventualmente recuperata. Tuttavia le conclusioni possono essere diverse se: a) la deduzione è elevata, ma riguarda gli acquisti di beni di consumo “in sequenza nel tempo”, centrandosi in particolare non sull’acquisto di determinati beni o servizi, ma sull’acquisto da determinate attività o sub-attività Iva: ad esempio un anno i bar, un anno gli alimentari, un anno le lavanderie, ecc.; b) effettuato un certo accumulo di documentazione, il *rebate* fiscale a favore dei consumatori avviene in automatico presso sportelli dell’Agenzia delle entrate, indipendentemente dalla dichiarazione dei redditi. Con queste qualificazioni si riducono gli oneri amministrativi; si contiene la perdita di gettito; è possibile avere indizi significativi sui volumi di vendita assoluti e relativi delle varie attività, che possono fungere da valore di riferimento per l’amministrazione anche per alcuni periodi dopo che l’agevolazione è terminata.

B) Il potenziamento del quadro VT dell’Iva. Tale strumento è stato introdotto nella legge finanziaria per il 2004, nel contesto del varo del cosiddetto concordato preventivo biennale. Il suo scopo è di enucleare, nell’ambito delle dichiarazioni Iva, le vendite di beni e le prestazioni di servizi nei confronti delle famiglie (transazioni B to C), distinguendole anche a seconda della Regione in cui è avvenuta la transazione. In pratica finora l’uso effettivo del quadro VT è stato solo a fini statistici. Tuttavia la legge 42/2009 (quella che attua l’art. 119 della Costituzione, ovvero il cosiddetto federalismo fiscale) ne prevede l’uso nel prossimo futuro per ripartire l’Iva sul territorio su basi di effettività, cioè secondo il commercio B to C che vi è avvenuto ed è stato fiscalmente registrato, e non secondo i consumi calcolati dall’Istat (come era stato stabilito invece in precedenti provvedimenti sulla materia). In verità il fine principale dei proponenti del quadro VT, tra cui lo scrivente, era quello di fornire un nuovo strumento per la *compliance* fiscale, da usare con il concorso degli enti territoriali: per questo la misura era stata inserita come detto nel concordato preventivo, un provvedimento antievasione.

Specificamente, l’idea era di confrontare le vendite al consumo per settori di attività, come rilevate dal quadro VT, con un indice dei consumi derivato invece per via statistica, allo stesso livello territoriale e per le stesse attività con cui avvengono le rilevazioni fiscali, per poi cercare di avvicinare gradualmente le dichiarazioni fiscali a quelle statistiche, con il metodo dei concordati biennali preventivi. A questo fine c’è un percorso da costruire, che riguarda: **i)** l’individuazione del livello territoriale appropriato in cui posizionare a regime le rilevazioni del quadro VT. Ritengo oggi che il livello migliore sia la circoscrizione territoriale (sovra comunale, ma sottoprovinciale), nella quale è ubicata una sede dell’Agenzia delle Entrate (o un *mix* tra tale livello e quello corrispondente ai “punti Inps”), perché a tale livello circoscrizionale tende in genere anche a collocarsi il bacino di consumo dei residenti (per cui avrebbe anche un senso il riparto capitaro dell’Iva fiscale rilevata tra i Comuni coinvolti), e perché gli oneri amministrativi della compilazione del VT per le attività con più punti di vendita sarebbero contenuti a livelli ragionevoli; **ii)** la necessità di costruire ex-novo, ai medesimi livelli territoriali, rilevazioni statistiche dei consumi ripartiti per le stesse attività monitorate fiscalmente sul lato dell’offerta. Si tratterebbe di un’indagine sui consumi di nuovo tipo, che tuttavia non sembra difficile da implementare, e che ha profili di interesse anche in altri campi (ad esempio consente di chiudere il cerchio tra le rilevazioni disaggregate riferite all’offerta, già esistenti, e quelle riferite alla domanda). Ovviamente andrebbero individuati i flussi di consumo intercircoscrizionali (cioè quelli attivati dai residenti verso altre circoscrizioni, e quelli generati attivati nella circoscrizione da non residenti); **iii)** la metodologia per far convergere il totale circoscrizionale dei consumi da quadro VT con le rilevazioni statistiche. Ritengo che in proposito possano ancora funzionare le idee che hanno sottostato alla promozione del quadro VT presso la SOSE⁸, basate su tre *step*: 1) il superamento

⁸ Società per gli studi di settore, di cui sono stato presidente tra il 2001 e il 2004, cioè negli anni della creazione del VT.

degli attuali studi di settore, centralistici, matematici, astratti; 2) la loro sostituzione, relativamente alle sole attività che esercitano transazioni B to C (in tutto o in parte), seguendo logiche aziendali semplificate. Queste prevedevano la determinazione dei ricavi “presunti” secondo medie “rozze”, riferite ad esempio: agli acquisti caricati con i margini di guadagno lordo approssimativi del settore; i ricavi medi settoriali presumibili per ogni lavoratore impiegato; ai ricavi presumibili per input caratteristici, variabili da attività ad attività; 3) il basamento della proposta di concordato dell’amministrazione finanziaria sulle vendite al consumo, calcolate come differenza tra ricavi presunti totali ed (eventuali) vendite B to B, da prendere secondo i livelli effettivi venuti in essere in periodi immediatamente precedenti. Tale proposta di concordato dovrebbe essere intesa come default, ovvero come modalità che viene in essere in automatico qualora amministrazione e rappresentanze delle imprese a livello territoriale non si accordino su un riparto diverso, a parità di totale⁹.

4.2. *Il controllo delle transazioni B to B.* Anche su questo tema consideriamo due proposte: A) la rilevazione di tutte le fatture relativi agli scambi tra imprese; B) un prelievo a bassa aliquota sugli acquisti di impresa.

A) La rilevazione sistematica del commercio B to B. Si tratta di un’idea dibattuta anche in sede europea, che avrebbe l’effetto di stroncare le cartiere fiscali pure. Si tratterebbe di inviare tutte le fatture relativi agli scambi tra imprese ad una centrale informatica fiscale, a livello nazionale e/o europeo, per monitorare con immediatezza tutta l’attività di input-output posta in essere con trasparenza nell’economia. L’eliminazione delle cartiere fiscali pure avverrebbe perché sarebbe facilmente possibile individuare con tempestività fatture di acquisto cui non corrispondono fatture di vendita emesse da imprese sul territorio monitorato. Andrebbero anche creati raccordi con le dogane, per verificare gli input importati e gli output esportati.

Proponiamo nell’appendice una versione semplificata della proposta, avanzata da un revisore contabile (cfr. *Appendice*), che ha le seguenti caratteristiche specifiche: i) la previsione dell’invio delle sole fatture di vendita, fermo restando che sono indeducibili le fatture di acquisto non rintracciabili nel “cervellone” informatico; ii) l’invio alla centrale informatica anche della cassa giornaliera da parte delle attività che effettuano transazioni al consumo; iii) lo svolgimento di attività di *service* verso le attività economiche da parte dell’amministrazione pubblica, sulla base dei dati di cui essa viene a disporre (ad esempio la predisposizione dell’elenco clienti/fornitori, che così verrebbe ricevuto dalle imprese, anziché essere inviato dalle medesime, secondo un obbligo che periodicamente torna in *auge*).

B) Un prelievo a bassa aliquota sugli acquisti delle imprese. Si tratta di una misura da condividere con l’Unione Europea, in quanto potrebbe esserci incompatibilità con la norma che prevede la sottoposizione degli scambi ad un unico prelievo l’Iva. L’intento è quello di contenere l’abuso consistente nel fare figurare come acquisti di impresa quelli che sono in realtà consumi delle famiglie (cfr. *infra*, nota 4), obiettivo al di fuori della portata di tutte le proposte avanzate in precedenza. Il prelievo potrebbe funzionare in sinergia con l’Iva, in quanto l’aliquota potrebbe essere resa ancora più piccola o addirittura azzerata in corrispondenza a vendite B to C, per non gravare eccessivamente le relative attività di oneri tributari, dato che esse sono già ad alto rischio di evasione, per i motivi di cui si è ampiamente detto. Si tratterebbe in fondo del ritorno in altra veste di una sorta di “piccola IGE”, dato che questa si applicava anche agli scambi tra imprese.

⁹ Naturalmente, una volta fissati in maniera concordataria i ricavi, i redditi resterebbero determinati in via analitica, ovvero deducendo tutti i costi documentati afferenti ai ricavi. Dubito che ciò basti a contenere le accuse di “condono preventivo” che a suo tempo vennero gettate sul concordato biennale 2003-2004, sulla base del fatto che per la determinazione del reddito venivano in essere ricavi presuntivi. Dubito altresì che per contrastarle sia sufficiente il riferimento a Einaudi (1959, cap.7), il quale ridicolizzava, tra gli altri miti fiscali, quello della correttezza indotta dall’obbligo della contabilità ai soli fini tributari, dato che l’amministrazione pubblica, per verificare, deve poi far ricorso a metodi presuntivi medi. Tuttavia si tratterebbe di una riedizione su basi completamente nuove degli studi di settore, e almeno questo, essendo i medesimi ormai in vigore da quindici anni, può essere d’aiuto.

4.3 *L'emersione del lavoro*. Si dedica un approfondimento specifico a questo tema, sia perché il contenimento del lavoro nero non riguarda solo il fisco ma anche la previdenza, e quindi è portatore di diritti; sia perché la trasparenza del lavoro è fondamentale per la *compliance* in tutte le aree di prelievo e per gli strumenti per ottenerla (si pensi ad esempio all'importanza della disponibilità di corretti input lavorativi alla fine della costruzione degli studi di settore). Anche in questo caso ci si orienta su due proposte: un nuovo provvedimento per l'emersione, che riprenda il tentativo posto in essere nel 2001-2002; nuove forme di implementazione dei controlli.

A) Un nuovo provvedimento per l'emersione del lavoro. Nel 2001-2002, fidando in una stagione di crescita, fu varato un provvedimento per l'emersione volontaria del lavoro nero, assistita da agevolazioni, specie in ambito contributivo. La misura non ebbe successo, sia perché la crescita non ci fu; sia perché non si seppe provvedere a misure di contesto significative, indispensabili perché il nero-lavoro si accompagna in genere ad altre trasgressioni normative, ad esso sinergiche (in materia di sicurezza, di cumuli pensione-retribuzione con norme non rispettate, etc.); sia infine perché l'emersione postulava una esplicita "ammissione di colpa" collettiva (imprese più lavoratori), sempre difficile da accettare da parte di tutti i soggetti interessati. Le condizioni di contesto sono oggi molto migliori, per svariati motivi: i) la riforma previdenziale basata sul sistema contributivo, entrata in vigore ormai da 17 anni, è stata finalmente estesa a tutti gli assicurati, per i redditi futuri. Con ciò può crescere enormemente la consapevolezza che chi evade durante la vita lavorativa pagando solo alla fine, diversamente da prima, praticamente non avrà la pensione. Si potrebbero promuovere per l'occasione adeguate forme di comunicazione, tese a rafforzare questa percezione; ii) sono stati varati i *voucher* del lavoro, che, estesi strutturalmente ai pensionati che lavorano, ne incentiverebbero fortemente l'emersione; iii) è stata introdotta la possibilità di cumulo tra retribuzione e pensione, diversamente dal passato senza alcuna penalizzazione; iv) si sta finalmente facendo rilevare che il contributivo della nuova previdenza, in comparazione ai fondi pensione e ai fondi di investimento collettivi, ha un rendimento assai più alto (cfr. Mucchetti, 2011). Anche in questo caso è facile dare trasparenza a questa circostanza, specie se l'Inps si attiva.

Queste nuove situazioni potrebbe essere occasione per il varo di un nuovo provvedimento per l'emersione, molto più soffice di quello del 2001-2002. Specificamente, ancora sulla base dell'analisi di Mucchetti (2011), si potrebbe prevedere l'istituzione di una previdenza integrativa volontaria, presso l'Inps, con rendimenti pari a quelli del sistema contributivo. Questa sarebbe aperta a chi lavora, anche sulla base di importi multipli della retribuzione corrente: e nulla vieta a chi emerge di versare un *quid* per il passato (anche eventualmente con il contributo "silente" del datore di lavoro), senza essere sottoposto a particolari indagini. Nel caso di emersione collettiva (tipo quella del 2001-2002) potrebbero essere previsti particolari benefici, ovviamente in questo caso con "scadenze".

B) Nuove forme di controllo. L'Inps in materia di lavoro ha una banca dati aggiornatissima, che in pratica arriva al penultimo mese per i lavoratori dipendenti, e ad un tempo non molto superiore per i lavoratori autonomi. Specie in considerazione della circostanza che il lavoro dà diritti previdenziali, che vengono conculcati in caso di nero parziale e ancor più in caso di nero totale, ha un senso sfruttare questa opportunità, eventualmente in parallelo al provvedimento per l'emersione-lavoro e al varo del nuovo concordato preventivo di cui al punto 4.1, per operazioni di *pressing* anti lavoro nero. Tra queste la più interessante sembra essere la consultabilità presso i Municipi (e anche presso i relativi siti internet) delle imprese operanti sul territorio del Municipio, con relativo numero di dipendenti e versamenti contributivi, con l'intento di stimolare denunce da parte dei (molti) conoscitori "locali" di situazioni di divergenza da quanto dichiarato.

5. Considerazioni d'insieme.

Si è cercato di mostrare in questo lavoro come la cosiddetta teoria economica, quando viene messa alla prova per suggerire misure concrete che funzionino, evidenzia segni di inadeguatezza molto preoccupanti. Questi raggiungono il loro apice, nel caso in esame, nella questione del cosiddetto *optimal tax enforcemet*, dove ci si diletta con amenità quali “*hang evaders with probability close to zero*” o “*the optimal penalty is that which expropriates the taxpayer of all his wealth*” (Franzoni, 2008, par. 5 - Franzoni riporta espressioni altrui). Si noti che il realismo della seconda indicazione è solo apparente: la ricchezza è a sua volta da accertare, e quindi la necessità di impiccagione è solo traslata!

Nonostante ciò l'enfasi sul reddito e sulla visibilità della pena è abbastanza popolare, andando a costituire un'attrazione irresistibile per i politici, ed in specie per i politici-tecnici¹⁰. C'è solo da sperare che le misure draconiane in atto falliscano miseramente, come sta avvenendo (cfr. premessa a questo lavoro), perché si possa cambiare registro.

Certamente le proposte del modello standard accademico, basate sull'applicazione del modello marginalistico, non costituiscono un'alternativa valida, come si è dimostrato. Piuttosto, c'è da sperare nelle proposte di un “altro popolo”, quello professionalizzato che “lavora sul campo”, e cerca nuove strade con impegno e competenza. Da lì proviene tutta l'analisi “in positivo” svolta in questo lavoro¹¹.

Ma va sempre tenuto un atteggiamento prudente e pessimistico. Come ha ammonito Steve (1990, pag. 87): “Allora avevamo la sensazione di cozzare contro un muro che era, o sembrava, impenetrabile. Domani la sensazione sarebbe forse di invischiarsi in un ammasso di gelatina. Ma i risultati potrebbero non essere diversi. I pericoli per le cose nelle quali crediamo non sono relegati per sempre in pagine tragiche del passato”. Il passo riguarda la questione ebraica, e specificamente le difficoltà della fine degli anni trenta nel fare un'opposizione efficace all'applicazione delle leggi razziali in Italia. Ma è riferito in generale a quanto può accadere in ogni tempo quando ci si scontra contro un atteggiamento fortemente negativo ma ben radicato, sia tra i governanti sia tra una fetta ampia di popolo.

La frase mi è tornata in mente pensando agli attuali “suicidi da evasione repressa”, che stanno facendo divenire drammatica realtà le amenità che circolano tra i teorici che si ispirano alla teoria economica e fiscale dominante, senza in verità riuscire a suscitare reazioni significative di vera ricerca di metodi diversi di *compliance* fiscale.

¹⁰ Valga per tutti la storia della “lotta all'evasione” in Italia dopo il 2000. Nel 2003 l'allora Ministro Giulio Tremonti, per marcare il mutamento di segno rispetto ai metodi del predecessore Vincenzo Visco, promosse il concordato preventivo, che era basato come detto sui ricavi e imperniato sull'adesione volontaria incentivata (sicurezza da ulteriori accertamenti, riduzioni fiscali, riduzione della documentazione da emettere). L'incarico di prepararlo fu dato (si ripete) alla SOSE, con l'intento di farne la leva per cambiare gli studi di settore esistenti. Già nel 2004 c'è stato un significativo cambiamento: in pratica il concordato è stato fatto fallire deliberatamente, evitando la proroga dei termini per l'adesione, che era assolutamente indispensabile per la sua riuscita. Nel 2005, dopo che i vertici SOSE erano stati cambiati ed era stata abbandonata ogni ipotesi di modificare in profondità gli studi di settore, fu varato, sempre dal Ministro Tremonti, un concordato estremamente diverso da quello del 2003: triennale anziché biennale, basato sul reddito anziché sui ricavi, con ben pochi incentivi all'adesione. Tale disposizione è stata lasciata cadere da Vincenzo Visco e da Tommaso Padoa Schioppa nel 2006-2008, e non è stata ripresa da Tremonti al suo ritorno al Ministero dell'Economia nel 2008. Piuttosto, Tremonti dal 2010 ha impostato i metodi draconiani che oggi raggiungono l'apice esplicativo, dando in materia pieno campo agli ex-collaboratori di Visco.

¹¹ Le stime statistiche del paragrafo 3 provengono da un Ufficio specifico dell'Agenzia delle Entrate e sono state immediatamente riprese con enfasi dalla Corte dei Conti. Quanto alle misure ipotizzate del paragrafo 4: la deducibilità rappresenta l'elaborazione di una proposta avanzata da molti operatori fiscali; l'idea di separare nell'Iva le vendite B to C dalle vendite B to B, all'origine del quadro VT, proviene da un dirigente del settore commerciale, che per il momento vuole mantenere l'anonimato; l'ipotesi di informatizzazione di tutte le fatture B to B è di un revisore contabile; il prelievo a bassa aliquota sugli acquisti non è che una riedizione in altre forme dell'IGE storica, un'imposta forse messa da parte troppo in fretta, senza riconoscerle i grandi meriti che ha avuto; le proposte sull'emersione del lavoro sono state direttamente stimolate dall'enorme mole di lavoro svolta dall'Inps in campo informatico; quella sulla previdenza integrativa presso l'INPS, che darebbe all'emersione del lavoro il terreno principale di esplicazione, è stata avanzata da un giornalista economico di punta.

Appendice (tratta dal Blog di Dario Di Vico *Generazione proprio.corriere.it*, 17.08.2011).

Modeste proposte per abbattere l'evasione IVA
di Guido Pacella - Revisore contabile

Credo che la modestia dei risultati ottenuti per la lotta all'evasione vada attribuita prioritariamente al fatto che in Italia, diversamente da quanto accade in altri paesi, non si è riusciti a stimolare compartecipazione e sinergie fra pubblico e privato.

Un esempio eclatante lo rileviamo dalla normativa IVA che è stata avviata in Italia dal 1972 (DPR 633/72) e che nella sua struttura essenziale è rimasta quella iniziale, quando l'informatica veniva applicata al settore con software ed hardware ancora poco sviluppati.

Gli Uffici IVA, di conseguenza, sono stati investiti della lotta all'EVASIONE IVA con poteri dettati dalla norma, ma con armi per così dire spuntate e con relativo spreco di energie sia presso le pubbliche amministrazioni sia presso il mondo delle partite IVA.

Anche le banche a quel tempo soffrivano di mezzi informatici limitati non adeguati alle esigenze di un mondo che si evolveva con nuovi ritmi e nuove velocità.

Le banche però successivamente, con la crescita dei mezzi informatici e delle reti WEB, si sono adeguate per non perdere il passo rispetto alle altre banche nazionali ed estere ed hanno potenziato i servizi per i clienti rendendoli "interattivi".

Conseguentemente anche i clienti e in particolare le "aziende" hanno beneficiato di maggiore velocità nei servizi bancari ed hanno potuto realizzare importanti ristrutturazioni organizzative e migliorare l'efficacia e l'efficienza delle risorse.

Gli Uffici IVA invece si sono riorganizzati anche loro con mezzi informatici più performanti alle loro esigenze, ma non avendo problemi di concorrenza hanno investito poco per migliorare adeguatamente le relazioni con i loro utenti di partita IVA; cioè sono stati fatti pochi sforzi per interfacciarsi con detti utenti.

Quando poi hanno dovuto migliorare la loro "efficacia-efficienza" nella lotta all'evasione fiscale si sono limitati ad imporre agli utenti di partita IVA nuove incombenze ed oneri amministrativi senza alcun concambio in efficienza.

Con le attuali potenzialità dei sistemi informatici e delle reti WEB, credo che gli Uffici IVA abbiano la possibilità di evolversi in modo significativo trasformando il loro ruolo in "ATTORI ATTIVI ED EFFICACI" per la lotta all'evasione; in particolare potrebbero diventare sinergici e interattivi con gli utenti di partita IVA.

Realizzare questo è possibile cambiando la loro missione nella gestione delle partite IVA, assumendo maggiore responsabilità diretta nella gestione del debito/credito IVA dei propri utenti.

Da tale struttura deriverebbero enormi vantaggi e semplificazioni per gli Uffici IVA, per gli utenti IVA e per la lotta all'evasione fiscale.

Per realizzare tale obiettivi gli Uffici IVA dovrebbero adottare strutture informatiche del tutto simili a quelle delle banche operando come illustrato qui di seguito:

1. Diventare "GESTORI DEI C/C IVA".

2. Le Aziende con "partita IVA" potrebbero abbandonare le attuali procedure previste dagli artt. 23, 25 e parzialmente il 39 del DPR633/72 e sostituirle con l'obbligo della trasmissione a inizio mese successivo (per via telematica), ai GESTORI DEI C/C IVA dell'elenco nominativo delle fatture emesse (con le annotazioni di cui all'art 23 e 26): quindi trasmissione delle sole fatture emesse e senza alcun annotazione o trasmissione delle fatture relative agli acquisti, perché come vedremo in seguito queste fatture verrebbero create automaticamente come contropartita dalle annotazioni di cui all'art. 23 e 26, e quindi messe a disposizione dei GESTORI di cui sopra.

Questo non costituirebbe per le Aziende un problema o aggravio di lavoro perché le stesse già adoperano procedure simili per trasmettere alle banche le RIBA di incasso e le disposizioni di pagamento ai fornitori.

3. I GESTORI DEI C/C IVA, al ricevimento di quanto previsto al punto 2 dovrebbero addebitare (con procedura automatica informatica) sui c/c le aziende che hanno emesso le fatture dell'importo IVA trasmesso ed accreditare ciascun cliente con "partita IVA" del credito IVA di competenza (una normale registrazione dipartita doppia contabile).

Quindi, a fine mese su ciascun C/C IVA risulterebbero tutte le fatture emesse nel mese e tutte le fatture emesse dai propri fornitori.

Ecco il motivo della soppressione degli artt. di cui al punto 1 precedente, con il vantaggio che la fonte dei dati "fatture emesse – fatture ricevute" su ciascun E/C derivano entrambe da un'unica fonte: gli "emittenti delle fatture di vendita".

Prima della fine del mese, dovrebbero inviare "L'ESTRATTO C/CIVA" a ciascuna azienda che nel mese precedente ha avuto movimenti di debitore credito IVA; oppure concedere a ciascuna azienda la password per accedere al proprio al proprio C/C IVA.

4. Le aziende con "partita IVA" a fine mese, dopo gli opportuni controlli dell'ESTRATTO C/C IVA ricevuto dal GESTORE DEI C/C, avrebbero tutti gli elementi per determinare il totale dell'IVA A DEBITO ed il totale DELL'IVA A CREDITO e conseguentemente eventuale saldo IVA da versare o da riportare a nuovo.

5. Per quanto riguarda l'IVA a credito la "Norma sull'IVA" potrebbe stabilire che l'IVA è deducibile solo quando la fattura risulta presente sul C/C DEL GESTORE e risulta effettivamente ricevuta e pagata (contrapposizione di interessi!).

Non mi soffermo sulle tante altre opzioni che potrebbero essere previste al riguardo. Credo opportuno richiamare l'attenzione su alcune potenzialità intrinseche della proposta:

a) Non possono verificarsi più casi di evasione IVA.

b) Le aziende che a fine mese non effettuano i versamenti di "IVA DOVUTA" sono immediatamente individuabili e perseguibili.

c) Le aziende potrebbero essere autorizzate per legge a non effettuare il pagamento della fattura ricevuta dal fornitore fin tanto che la stessa non risulti presente "sull'estratto del c/c del GESTORE" (contrapposizione di interessi!).

d) Gli "UFFICI FISCALI E FINANZIARI" potrebbero accedere ai "C/C IVA DEI "GESTORI" per controllare la coerenza di detti dati con le "Dichiarazioni fiscali e i Bilanci delle "Aziende con partita IVA" (ricavi e costo degli acquisti).

Detti Uffici disporrebbero quindi di una preziosissima "banca dati" per controllare e selezionare anche le Dichiarazioni fiscali ("Unico") direttamente dai loro Uffici, prima di recarsi presso le Aziende.

e) Per quanto riguarda il commercio al minuto e le attività assimilate questi potrebbero trasmettere periodicamente i corrispettivi giornalieri (art. 24 DPR 633/72). Il loro c/c IVA presso il GESTORE evidenzerebbe così il debito IVA relativo ai corrispettivi e il credito IVA dichiarato dai suoi fornitori. Quindi ottimo materiale per controlli di coerenza "Acquisti/corrispettivi" anche da parte delle Agenzie delle Entrate.

f) La riservatezza dei dati aziendali potrebbe essere assicurata attraverso opportuni sistemi di crittografia dei codici "partita IVA" e conseguente gestione degli accessi.

g) Le misure previste dall'art. 21 del decreto legge 78 del 31 maggio 2010 (che certamente costituisce un aggravio per i contribuenti, data la comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto) potrebbero essere abolite in quanto il "data base" disponibile presso i gestori dei c/c iva di cui sopra comprenderebbe, in modo analitico, già le operazioni introdotte dal citato decreto legge.

h) Anche la norma sulla tracciabilità dei pagamenti potrebbe essere rivista e coordinata all'interno del "data base" di cui sopra.

Credo che questa sintesi, se condivisa, potrebbe costituire una costruttiva crescita ed efficace semplificazione dei rapporti fra Uffici IVA e il mondo delle partite IVA.

A parte potrebbero essere strutturati i rapporti con particolari categorie di imprese con partita IVA (grossisti, distributori al dettaglio, consulenti e professionisti, co.co.co., import, export, altri... ecc.)

per consentire alla “banca dati” dei GESTORI IVA di disporre comunque dei “RICAVI e degli ACQUISTI del periodo per tutte le “partite IVA aperte”.

Per concludere e come ultima riflessione credo che su un tema così importante, al punto in cui siamo e per i ritardi accumulati in tema di evasione fiscale, le Aziende e il mondo che poi paga correttamente le tasse, debbano non più attendere che sia la politica a risolvere questo annoso problema attraverso nuove normative proposte solo dalle Agenzie delle Entrate, ma pretendere di essere parte attiva nelle analisi propositive volte alla individuazione di soluzioni razionali ed efficaci che coinvolgano in modo interattivo, sinergico e condiviso le Agenzie delle Entrate e gli utenti di partite IVA.

Riferimenti bibliografici

- Allingham, M. e Sadmo, A. (1972) Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis, in *Journal of Public Economics*, n. 1, pp. 323-328.
- Confindustria (2012), Relazione del Presidente, *Assemblea annuale*, Roma, 24 Maggio
- Confcommercio (2012), Relazione del Presidente, *Assemblea annuale*, Roma, 21 Giugno
- Einaudi, L. (1959), *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Giulio Einaudi editore, Torino, II edizione.
- Franzoni, L.A. (2008), Tax evasion and tax compliance, in *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. 4, pp. 51-94, a cura di B. Bouckaert e G. De Geest, Edward Elgar, UK and University of Ghent, Belgium.
- CER (2012), Rapporto n. 2.
- Corte dei Conti (2012), *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, Maggio.
- Morciano, M. (2012), Pareggio di bilancio, politiche pubbliche e finanziamento dell'evasione fiscale, in *Astrid Rassegna*, n.153, Febbraio.
- Mucchetti, M. (2011), Dare il Tfr ai lavoratori. La previdenza da costo a risorsa, *Corriere della Sera*, 3.7.2011.
- Pacella, G. (2011), Modeste proposte per abbattere l'evasione IVA, nel Blog di Dario Di Vico *Generazione proprio.corriere.it*, 17.08.2011.
- Paci, P. e Vitaletti, G. (1998), Nuovo disegno del *welfare state* e aggiustamento macroeconomico, in Giannini, S. e Osculati, F. (a cura di), *Risanamento e sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Steve, S. (1990), *Conseguenze culturali delle leggi razziali in Italia*, in Atti dei Convegni Lincei, Roma.
- Vitaletti, G. (2012), La regolamentazione della concorrenza libera non perfetta, pubblicazione programmata in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n.1.