

ALLEGATO

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

INDICE

Introduzione

I. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI E OBIETTIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

1. Sulla nozione di evasione fiscale
2. Le dimensioni del fenomeno dell'evasione fiscale in Italia
3. La lotta all'evasione fiscale: perché condurla
 - 3.1. Contrasto all'evasione fiscale, politiche fiscali espansive e concorrenza tra le imprese
4. La lotta all'evasione fiscale: come condurla
 - 4.1. Alcune peculiarità italiane
 - 4.2. La genesi del fenomeno dell'evasione fiscale
 - 4.2.1. Le cause (false) dell'evasione fiscale
 - 4.2.2. Le cause (reali) dell'evasione fiscale
 - 4.3. Le strategie di contrasto all'evasione fiscale: cenni
 - 4.3.1. Alcune proposte normative

II. CRISI E LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

1. Considerazioni preliminari
2. Scenari macroeconomici
 - 2.1. Una crisi di fiducia
 - 2.2. Le tappe della crisi: dalla finanza all'economia reale
 - 2.2.1. I primi focolai di crisi
 - 2.2.2. Il fallimento di *Lehman Brothers* e i meccanismi di contagio dell'economia reale
 - 2.2.3. Scenari di recessione
 - 2.2.4. La situazione italiana

3. Finanziare la ripresa: il ruolo della lotta all'evasione fiscale

3.1. Le peculiarità del sistema-Italia e le priorità strategiche

3.2. Sulla lotta all'evasione fiscale

III. LE BANCHE DATI COME STRUMENTO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

1. L'anagrafe tributaria: struttura e funzionamento

1.1. La raccolta e l'utilizzo dei dati

1.2. I limiti del sistema attuale

1.3. La necessaria integrazione delle banche dati

2. Il decentramento catastale

3. La partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione dei tributi statali

4. La riscossione dei tributi locali

5. Gli obblighi di comunicazione del codice fiscale e dei dati catastali degli immobili con utenze di energia elettrica, servizi di telefonia fissa, mobile e satellitare, servizi idrici e del gas

6. L'attività di lotta all'evasione fiscale con l'ausilio del sistema informativo dell'anagrafe tributaria

6.1. Il ruolo dell'Agenzia delle Entrate

6.2. Il ruolo della Guardia di Finanza

6.3. Il ruolo dell'Agenzia del Territorio

6.4. Il ruolo dell'Agenzia delle Dogane

7. XBRL: la raccolta di dati e il *reporting* finanziario

IV. LE GARANZIE PER I CONTRIBUENTI

1. I rischi per la *privacy* dei contribuenti

2. La normativa applicabile al trattamento dei dati personali, in particolare in ambito tributario

3. Il trattamento dei dati personali nel sistema dell'anagrafe tributaria

4. Possibili evoluzioni dell'attuale quadro normativo

V. L'ACCERTAMENTO SINTETICO DEI REDDITI, IL C.D. REDDITOMETRO E LE INDAGINI FINANZIARIE

1. L'accertamento sintetico dei redditi e il redditometro
 - 1.1. L'attuale normativa di riferimento
 - 1.2. Il redditometro
 - 1.3. La posizione della giurisprudenza di legittimità sul redditometro
2. I limiti della normativa vigente
 - 2.1. Le ipotesi di scarsa integrazione fra le banche dati e la bassa qualità del dato fiscale importato nell'anagrafe tributaria
 - 2.2. L'aggiornamento delle macrocategorie di beni e servizi di lusso
 - 2.3. La mancata automazione dello strumento di calcolo
3. Lo strumento di calcolo e quello di accertamento: possibili evoluzioni normative
 - 3.1. Proposte per l'introduzione di altri indicatori di capacità di spesa
 - 3.2. Censimento della proprietà immobiliare o della conduzione di immobili per civile abitazione e locali commerciali
 - 3.3. Censimento della proprietà e dell'utilizzo delle imbarcazioni da diporto
 - 3.4. Considerazioni sul *leasing* finanziario prestato da soggetti economici esteri
4. Le indagini finanziarie: analisi dell'attuale normativa di riferimento
 - 4.1. Le recenti novità fiscali
 - 4.2. L'utilizzo dei dati antiriciclaggio in materia fiscale
 - 4.3. Limiti e problematiche
 - 4.3.1. L'utilizzo delle presunzioni nei confronti dei professionisti
 - 4.3.2. Considerazioni circa la retroattività della norma
 - 4.3.3. L'incidenza dei costi occulti: le indicazioni dell'amministrazione finanziaria

4.3.4. La « contestazione per masse »

4.3.5. La gestione dei dati acquisiti da soggetti terzi

VI. IL C.D. BORSELLINO ELETTRONICO

1. Descrizione della possibile novità normativa
 - 1.1. Il c.d. borsellino elettronico
2. L'esperienza della *social card* e la possibilità di utilizzarne l'infrastruttura

Considerazioni conclusive

Introduzione

L'indagine conoscitiva sull'utilizzo dell'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale è stata deliberata nella seduta del 17 dicembre 2008 dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria allo scopo di individuare puntuali metodologie che, utilizzando il patrimonio conoscitivo dell'anagrafe tributaria e delle banche dati degli enti locali, consentano di contrastare efficacemente l'evasione fiscale. In particolare, la Commissione ha inteso valutare la fattibilità tecnica di costituire un sistema integrato di verifica dei dati dei contribuenti che sia esteso agli enti locali e che si basi anche sull'incrocio tra le risultanze del redditometro e le indagini finanziarie.

Nel corso dell'indagine la Commissione ha svolto le seguenti audizioni: dott. Attilio Befera, Direttore dell'Agenzia delle Entrate (27 gennaio 2009); gen. C.A. Cosimo D'Arrigo, Comandante generale del Corpo della Guardia di Finanza, gen. B. Giuseppe Vicanolo, Capo del III Reparto — Operazioni presso il Comando generale della Guardia di Finanza e gen. B. Riccardo Piccinni, Comandante del Comando Tutela Finanza Pubblica (3 febbraio 2009); avv. Sandro Trevisanato, Presidente della SOGEI S.p.A., e ing. Aldo Ricci, Amministratore delegato della SOGEI S.p.A. (12 febbraio 2009); prof.ssa Fabrizia Lapecorella, Direttore generale delle Finanze (18 febbraio 2009); dott.ssa Gabriella Alemanno, Direttore dell'Agenzia del Territorio (25 febbraio 2009); on. Sergio Chiamparino, Vicepresidente vicario dell'ANCI, prof. Giuseppe Franco Ferrari, Presidente dell'IFEL — Fondazione ANCI, e avv. Angelo Rughetti, Segretario Generale dell'ANCI (26 febbraio 2009); dott. Giuseppe Peleggi, Direttore generale dell'Agenzia delle Dogane (11 marzo 2009).

I. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI E OBIETTIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

1. Sulla nozione di evasione fiscale

Un'indagine complessa come quella svolta dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria presuppone che sia chiarito cosa si intenda per evasione fiscale. Spesso, infatti, si fa confusione tra il concetto di evasione fiscale e quelli di elusione e risparmio d'imposta.

L'evasione fiscale è un comportamento illecito finalizzato ad occultare volontariamente, in tutto o in parte, la base imponibile di un tributo e può realizzarsi attraverso la sottodichiarazione dei ricavi, la sopravvalutazione dei costi di produzione ovvero l'omessa dichiarazione dei redditi (1).

L'elusione fiscale, invece, consiste nella realizzazione, da parte del contribuente, di un indebito risparmio di imposta, ottenuto sfruttando lacune ed imperfezioni presenti nell'ordinamento tributario.

Quanto al risparmio d'imposta, va precisato che non tutte le forme in cui si sostanzia sono da considerare per loro natura illegittime, perché, in alcuni casi, il contribuente può scegliere assetti societari o negoziali che permettono di ottenere risparmi d'imposta da considerare legittimi in quanto non contrastanti con alcun obbligo o divieto previsto dall'ordinamento tributario.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, la Commissione ha analizzato, in particolare, l'evasione c.d. di massa e l'evasione c.d. interpretativa.

La prima consiste nella sistematica sottodichiarazione dei redditi attraverso, ad esempio, la sottofatturazione dei corrispettivi realizzati.

La seconda, invece (che coincide solo in parte con l'elusione), si sostanzia in un comportamento più articolato e complesso che consiste, generalmente, nella individuazione, da parte del contribuente, di assetti negoziali e societari tali da determinare l'occultamento completo o l'erosione del presupposto di imposizione.

Le due forme di evasione si distinguono, peraltro, anche con riguardo ai soggetti che pongono in essere i comportamenti illeciti:

a) le strutture di piccole dimensioni, scarsamente organizzate e che operano direttamente nei confronti dei consumatori finali generalmente occultano in tutto o in parte il presupposto di applicazione dei tributi, realizzando di regola fenomeni di evasione di massa;

b) le strutture di dimensione più rilevanti — e come tali più « rigide » dal punto di vista amministrativo — generalmente non pongono in essere fenomeni di evasione di massa, ma di evasione interpretativa, manipolando in vario modo la normativa tributaria, mediante interpretazioni « capziose », allo scopo di fruire di vantaggi fiscali indebiti.

(1) In questo caso si tratta dei c.d. evasori totali.

Le strategie che lo Stato, nelle sue varie articolazioni, deve dunque apprestare devono essere profondamente diverse a seconda che si intenda contrastare l'evasione interpretativa ovvero l'evasione di massa. Nel primo caso, è necessario da parte dell'amministrazione finanziaria civile e militare, procedere ad accurate e complesse verifiche al fine di accertare l'entità del reddito evaso. Infatti, in questi casi:

a) l'anagrafe tributaria può rappresentare solo un utile supporto per effettuare successivi più approfonditi controlli;

b) è l'amministrazione finanziaria che, attraverso il lavoro svolto dal proprio personale, deve individuare il comportamento illecito (eventualmente) tenuto dal contribuente e ricostruire il carico tributario dovuto.

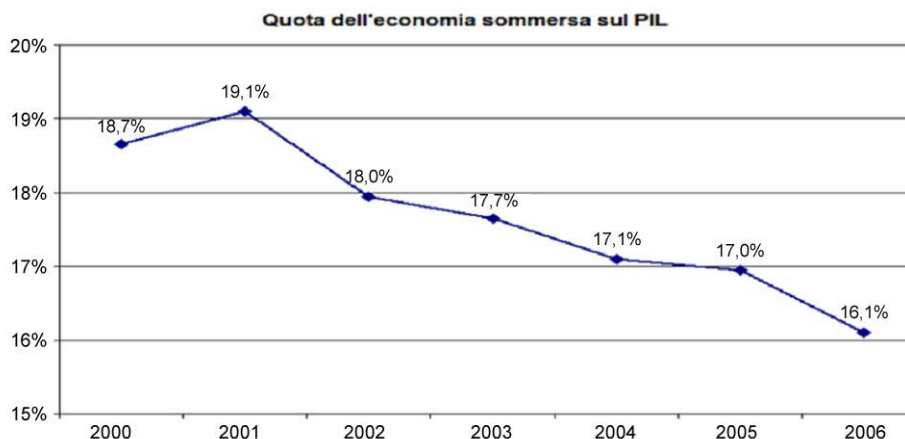
Ben maggiore può essere, invece, il contributo che l'anagrafe tributaria può dare, unitamente agli strumenti di accertamento sintetici (ci si riferisce, in particolare, al c.d. redditometro), per contrastare l'evasione di massa.

2. Le dimensioni del fenomeno dell'evasione fiscale in Italia

È opportuno ricostruire le dimensioni assunte dal fenomeno dell'evasione fiscale in Italia.

Molto spesso si tende a far coincidere il concetto di evasione fiscale con quello di economia sommersa, locuzione questa con cui si intendono quelle attività di produzione di beni e servizi che non vengono rilevate dalla contabilità nazionale in quanto collegate a fenomeni di evasione fiscale e contributiva e di utilizzo di lavoro non regolare. Le ultime stime disponibili (ISTAT, 2008), relative all'anno 2006, quantificano l'entità dell'economia sommersa fra i 230 ed i 250 miliardi di euro. In base all'ultima pubblicazione ISTAT, la quota dell'economia sommersa sul PIL, pari a circa il 16,1 per cento nell'anno 2006, risulta in diminuzione nel periodo tra il 2001 e il 2006, come evidenziato dalla figura sottostante.

Figura 1. Economia sommersa: stime 2000 – 2006



Fonte: Dipartimento delle Finanze

L'economia sommersa si distingue, tuttavia, dall'evasione fiscale in quanto:

– nella misurazione dell'economia sommersa si tiene conto, tra l'altro, anche dell'elusione fiscale;

– i criteri utilizzati dal Fisco e quelli della contabilità nazionale differiscono per aspetti definitori, per metodi di calcolo o di stima e per fonti utilizzate.

Al riguardo si segnala che il Ministero dell'economia e delle finanze ha elaborato delle stime specifiche aventi ad oggetto il fenomeno dell'evasione fiscale (2). In particolare, le stime si sono basate sul confronto tra dati di contabilità nazionale e dati fiscali disponibili presso l'anagrafe tributaria. Una prima stima è stata effettuata nel 2006 su dati riferiti all'anno d'imposta 2002. A fine 2008 è stata ultimata la stima relativa all'anno d'imposta 2004 (3), per un ammontare di valore aggiunto lordo evaso di circa 200 miliardi di euro. In termini percentuali l'evasione ha avuto il seguente andamento:

1) nel 2002 il 25,4 per cento del reddito prodotto non è stato dichiarato;

2) nel 2004 questa percentuale si è ridotta al 24,2 per cento.

Peraltro, si è altresì rilevato che i settori caratterizzati da una maggiore evasione (in termini relativi) sono quelli dei servizi personali, del commercio, della ristorazione e delle costruzioni.

In conclusione, è possibile affermare che l'evasione fiscale è un fenomeno di portata molto ampia che, inevitabilmente, ha una serie di ripercussioni sia sui conti pubblici, sia sul corretto articolarsi del mercato.

3. La lotta all'evasione fiscale: perché condurla

Domandarsi perché contrastare l'evasione fiscale potrebbe apparire una domanda banale. Infatti, come è evidente, la risposta più immediata è che è giusto farlo, innanzitutto, perché così si dà attuazione al precetto contenuto nell'articolo 53 della Costituzione (4); in secondo luogo, è giusto anche perché, attraverso il pagamento delle imposte, si dà consistenza a quel principio di solidarietà su cui si regge la nostra Repubblica e in forza del quale coloro che hanno una maggiore capacità contribuiscono con parte della propria ricchezza allo sviluppo della collettività.

(2) A tal proposito si rinvia all'audizione del direttore generale delle Finanze, effettuata dalla Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, nella seduta del 18 febbraio 2009, in *Resoconto stenografico*, 18 febbraio 2009, pag. 3 e ss.

(3) La stima riguarda il valore aggiunto lordo di tutte le attività produttive, al netto della pubblica amministrazione, del settore del credito e assicurazioni e dell'agricoltura.

(4) L'articolo 53 della Costituzione stabilisce che «*tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva*».

Peraltro, una politica efficace di contrasto all'evasione fiscale è particolarmente importante, soprattutto nell'attuale momento storico in cui il nostro Paese sta subendo gli effetti della crisi economico-finanziaria internazionale.

3.1. Contrasto all'evasione fiscale, politiche fiscali espansive e concorrenza tra le imprese

Nel contesto economico odierno, è particolarmente importante recuperare risorse che già esistono ma che risultano occultate al Fisco. Ciò in quanto il recupero di risorse realizzato attraverso la lotta all'evasione può essere utile per finanziare aiuti alle famiglie e, in genere, a soggetti meno abbienti, rilanciando per questa via i consumi e, più in generale, l'economia. Invece, in assenza di una efficace lotta all'evasione, non è possibile reperire quelle risorse utili a finanziarie molte misure di aiuto (come, ad esempio, il c.d. quoziente familiare o *splitting*) sulle quali vi è un ampio consenso, ma che non vengono realizzate in considerazione degli stringenti vincoli di bilancio imposti all'Italia in sede comunitaria.

Da un punto di vista puramente teorico, potrebbe anche sostenersi che, in un periodo di crisi economico-finanziaria, non è opportuno concentrarsi sulla lotta all'evasione fiscale, giacché è evidente che l'imposta (sia se autoliquidata, sia se recuperata dall'amministrazione finanziaria) riduce sempre il benessere di colui che deve pagarla e che deve rinunciare a una parte delle proprie risorse che, invece, affluiscono coattivamente allo Stato.

La sottrazione ai cittadini contribuenti di risorse che affluiscono allo Stato può determinare una contrazione, più o meno accentuata, dei consumi, che potrebbe avere anche ripercussioni sul sistema economico (5).

Tuttavia, le risorse sottratte agli evasori dovrebbero essere utilizzate per fornire aiuti fiscali ai soggetti che, per effetto della crisi, vedono fortemente ridotti i propri consumi e la propria capacità di spesa. In tal modo i possibili minori consumi dovuti al recupero delle imposte possono essere più che compensati dai maggiori consumi derivanti dall'allocatione delle risorse recuperate presso i soggetti più in difficoltà. Va infatti osservato che:

a) gli evasori costretti a versare le imposte recuperate per effetto dell'azione degli Uffici fiscali non dovrebbero vedere significativamente contratta la propria capacità di spesa;

b) i soggetti destinatari degli aiuti (si pensi a coloro che per effetto della crisi perdono il posto di lavoro), con tutta probabilità, consumeranno la maggiore ricchezza derivante dall'attribuzione degli aiuti fiscali.

(5) In sostanza, potrebbe determinarsi una situazione di questo tipo: più imposte (recuperate), meno consumi e, in definitiva, contrazione del prodotto interno lordo.

Il contrasto all'evasione fiscale, oltre ad essere giusto, può assolvere anche una importante funzione anti-ciclica (6). Inoltre, condurre un'efficace lotta all'evasione è una precondizione per mettere in campo un'efficace politica di aiuti fiscali, finalizzati al sostegno dei redditi dei cittadini meno abbienti.

La rilevanza quantitativa del fenomeno dell'evasione (7) fa sì che, in Italia, non sia possibile distinguere tra chi è veramente povero e chi lo è solo per il Fisco. Infatti, dall'analisi delle sole dichiarazioni dei redditi non è possibile desumere quali siano i contribuenti che, disponendo realmente di una minore ricchezza, dovrebbero essere destinatari di aiuti fiscali.

Una politica di aiuti statali che non sia preceduta da un'efficace politica di contrasto all'evasione potrebbe non produrre gli effetti sperati (ossia rilancio dei consumi e dunque dell'economia).

Vi è, infatti, il rischio che misure di sostegno dei redditi attuate mediante politiche fiscali vadano a beneficio di soggetti che non sono effettivamente bisognosi di aiuto. Solo un'efficace azione di contrasto all'evasione fiscale, che faccia emergere i redditi sottratti all'Erario, può consentire l'adozione di misure a sostegno dei più deboli che aumentandone i redditi, possano incrementare i consumi e sortire effetti significativi sull'economia reale.

Un'efficace politica di contrasto all'evasione fiscale può inoltre produrre effetti positivi anche sulla concorrenza tra le imprese, giacché il fenomeno dell'evasione fiscale costituisce anche un elemento di forte distorsione del mercato. Infatti, a parità di reddito prodotto, il soggetto più onesto, che adempie correttamente ai propri obblighi tributari, è sfavorito rispetto a chi non lo fa (8).

Ridurre il fenomeno in analisi a dimensioni fisiologiche avrà dunque la funzione, per così dire, di « livellare il campo da gioco » e far sì che tutte le imprese possano concorrere tra loro senza poter fruire di alcun vantaggio derivante dall'occultamento di base imponibile e dal conseguente mancato versamento di parte delle imposte dovute e dei relativi contributi.

4. La lotta all'evasione fiscale: come condurla

L'individuazione di efficaci strumenti di contrasto all'evasione presuppone che preliminarmente venga svolta un'attenta analisi volta a ricostruire la genesi del fenomeno in Italia. A tal fine occorre concentrare l'attenzione su alcune peculiarità che caratterizzano il sistema produttivo e il quadro normativo in materia tributaria.

(6) Come si è già detto, se a una politica di lotta all'evasione si accompagna una politica di aiuti fiscali alle imprese e alle famiglie, probabilmente verranno rilanciati i consumi e, per questa via, l'economia più in generale.

(7) Più del 24 per cento del prodotto interno lordo non viene dichiarato al Fisco.

(8) Si pensi, ad esempio, che una società che non adempie correttamente ai propri obblighi di versamento delle imposte potrà praticare prezzi più bassi, proprio in quanto negli stessi non viene incorporata la componente rappresentata dagli importi delle imposte e dei contributi da versare.

4.1. Alcune peculiarità italiane

Una caratteristica che inevitabilmente incide sulle strategie di contrasto all'evasione è rappresentata dalla c.d. « polverizzazione » del sistema produttivo italiano. Secondo uno studio OECD del 2008, nell'anno 2005, il 93 per cento delle imprese del settore manifatturiero impiegava meno di 20 addetti e occupava circa il 30 per cento della forza lavoro del settore. Questo semplice dato evidenzia che la struttura produttiva italiana presenta peculiarità particolarmente rilevanti per il tema trattato. Infatti, la gran parte delle imprese italiane è di piccole o piccolissime dimensioni, con la conseguenza che spesso capitale e lavoro si confondono, così come l'impresa con la persona del titolare. Si tratta, peraltro, di strutture scarsamente organizzate che operano direttamente verso i consumatori finali.

Inoltre, nell'anno 2006, in Italia, la quota di lavoratori autonomi sul totale degli occupati è stata del 26,7 per cento. Per comprendere le peculiarità che caratterizzano il sistema italiano basti pensare che in Paesi quali Stati Uniti, Germania e Francia, lo stesso dato era, rispettivamente, del 7,4 per cento, 12,2 per cento e 9 per cento (OECD, 2008).

La definizione di strategie di contrasto all'evasione di massa e il costo delle azioni di accertamento sono anche influenzate dall'instabilità del quadro normativo in materia tributaria (9), che si traduce anche in un aumento dei costi connesso a:

a) necessità di dover impiegare maggiori risorse nell'attività di accertamento;

b) più elevato grado di conflittualità tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti, dovuto alla maggiore incertezza nell'interpretazione e applicazione delle norme.

È tempo, quindi, di procedere a un'opera di semplificazione normativa, che potrebbe consistere nel raccogliere e armonizzare, in un unico codice, l'intera normativa applicabile in ambito tributario.

4.2. La genesi del fenomeno dell'evasione fiscale

Le considerazioni svolte consentono di spiegare, soltanto in parte, il livello patologico raggiunto dall'evasione fiscale nel nostro Paese. Un'esatta comprensione del fenomeno richiede quindi un ulteriore approfondimento delle ragioni che sono alla base dell'evasione fiscale.

4.2.1. Le cause (false) dell'evasione fiscale

Negli ultimi anni, probabilmente, è mancata una visione d'insieme dell'evasione fiscale che, partendo da una puntuale analisi dell'origine

(9) A tal proposito si rinvia all'audizione del direttore generale delle Finanze, effettuata dalla Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, nella seduta del 18 febbraio 2009, in *Resoconto stenografico*, 18 febbraio 2009, pag. 3 e ss.

e delle caratteristiche del fenomeno, individuasse le strategie più idonee a contrastarlo. In particolare, si è ritenuto che le cause dell'evasione fiscale fossero da riscontrare nell'inefficienza dell'amministrazione finanziaria oppure che alla base del fenomeno vi fossero motivazioni di carattere etico-sociale.

Il livello di evasione raggiunto in Italia non trova la sua spiegazione nel mancato ammodernamento dell'amministrazione finanziaria e nelle conseguenti inefficienze amministrative. Anche grazie alla progressiva aziendalizzazione dell'Agenzia delle Entrate a livello centrale e periferico, si può affermare che le risorse umane a disposizione dell'amministrazione finanziaria sono complessivamente molto qualificate, in grado sia di accertare le eventuali violazioni commesse dai contribuenti sia di sostenere adeguatamente, in sede contenziosa, la pretesa erariale.

Inoltre, nel corso dell'attività di accertamento, il lavoro di gruppo ha oggi sostituito completamente le vecchie logiche burocratiche. Se, quindi, una critica può essere mossa alle modalità di intervento dell'amministrazione finanziaria, questa non può certo riguardare una sua presunta inefficienza o eccessiva burocratizzazione.

Ciò che può, invece, destare qualche perplessità è il meccanismo attraverso il quale si impone agli Uffici finanziari di rispettare determinati *budget*. In tal modo, l'amministrazione finanziaria è di fatto obbligata ad atteggiamenti preconcepiuti che spesso inducono i verificatori a riletture fiscali degli accadimenti aziendali « forzate ». In sostanza, la creazione di *budget* predeterminati genera contestazioni concernenti i regimi giuridici di quello che era stato dichiarato che, peraltro, in non limitati casi, determinano defatiganti contenziosi che non hanno ad oggetto il reale occultamento di imponibili al Fisco (ossia la capacità economica nascosta), ma semplicemente il *timing* di tassazione di determinate componenti di reddito (10).

Anche l'individuazione delle cause dell'evasione fiscale in ragioni di indole etico-sociale si rivela errata. In particolare, il senso civico dei cittadini non è la variabile dalla quale può dipendere esclusivamente l'evasione fiscale, potendo generare un effetto solo marginale sulle imposte versate all'Erario.

L'evasione dipende, invece, dalla scarsa probabilità di essere scoperti, conseguendo redditi che, non essendo visibili al Fisco, più difficilmente possono essere individuati dagli Uffici finanziari. L'utilizzo di una spiegazione « moralistica » dell'evasione è censurabile perché genera lacerazioni sociali dannose e inutili. L'evasione non si contrasta ponendo i cittadini-contribuenti gli uni contro gli altri, ma esaminando le caratteristiche del fenomeno e attuando strategie collegate alle rilevanti innovazioni tecniche oggi disponibili, ad esempio, mediante un maggiore e migliore utilizzo delle banche dati a disposizione, una volta definiti i criteri di interoperabilità dei processi e migliorata l'integrazione delle banche dati e la loro qualità, sia in termini di aggiornamento e correttezza sostanziale e semantica sia in termini di completezza.

(10) A tal proposito, si rinvia a R. Lupi, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Ipsa, 2008.

4.2.2. Le cause (reali) dell'evasione fiscale

Come si spiega, allora, la profonda differenza tra l'Italia delle dichiarazioni dei redditi e l'Italia « reale »? Per spiegare correttamente la genesi del fenomeno dell'evasione fiscale occorre partire dall'inefficienza complessiva del nostro sistema impositivo, in cui la tassazione — che trasferisce all'Erario circa il 40 per cento del reddito nazionale — è distribuita in modo fortemente squilibrato. Ciò accade non in ragione di precise scelte di politica economico-finanziaria ma, probabilmente, perché, negli ultimi anni, è mancata un'analisi completa delle differenti modalità con cui può essere manifestata la capacità economica e della sua correlativa diversa visibilità al Fisco. Come si è già avuto modo di evidenziare, infatti, è proprio la visibilità al Fisco dei redditi prodotti la variabile intorno alla quale ruota la lotta all'evasione fiscale. Ne è prova il fatto che può accadere che uno stesso soggetto paghi regolarmente le imposte su quanto è « segnalato » o « visibile » dal Fisco e le evada in relazione a redditi che non sono « visibili ».

Nel sistema fiscale italiano la determinazione del carico impositivo è esterna rispetto alla pubblica amministrazione, giacché è il contribuente che autodetermina l'obbligazione tributaria, mentre il controllo da parte degli Uffici fiscali costituisce solo una fase eventuale (11). In un siffatto contesto, le differenti forme di capacità contributiva sono quantificate a partire da criteri documentali e contabili. Un punto determinante per comprendere le reali cause dell'evasione fiscale è proprio quello appena considerato: la rilevanza rivestita, ai fini fiscali, dalla contabilità e, più in generale, dalla documentazione amministrativa. La domanda da porsi è se la contabilità sia sempre affidabile. La risposta è articolata, così come lo è la struttura produttiva del sistema italiano, composta in minima parte da grandi e medie imprese e in massima parte da realtà imprenditoriali di ridotte e ridottissime dimensioni.

La contabilità è generalmente molto affidabile quando la struttura produttiva è più rigida sotto il profilo amministrativo. Ciò accade, in genere, per tutte le imprese di grandi dimensioni che, soprattutto per ragioni interne, necessitano di una contabilità affidabile. In questa tipologia di imprese sono gli stessi *manager* o i proprietari (12) ad aver bisogno di dati contabili affidabili, giacché è proprio su questi che poggiano gran parte delle loro analisi e decisioni.

Quanto più l'impresa è di rilevanti dimensioni, tanto più ha bisogno di essere conosciuta anche dall'interno e, quindi, tanto maggiore è, almeno in linea teorica, la sua affidabilità contabile e amministrativa. Tale affidabilità garantisce, di norma, il corretto adempimento degli obblighi tributari. Peraltro, va anche osservato che nei casi (non rari) in cui i proprietari non gestiscono la società, i *manager* avranno tutto l'interesse a far emergere una buona reddi-

(11) Solo se il soggetto sarà selezionato, sarà oggetto di verifica fiscale.

(12) Spesso, nelle imprese di dimensioni maggiori, *manager* e proprietari non coincidono in tutto o in parte.

tività dell'impresa anche perché essa testimonia generalmente una buona gestione.

Non si vuole affermare che, nelle imprese di rilevanti dimensioni (13), non siano riscontrabili fenomeni più o meno ampi di evasione ma che, in contesti come questo, l'evasione ha un carattere, per così dire, più « raffinato », non consistendo tanto nella « autoproduzione » di fatture fittizie o nella mancata registrazione di fatture emesse, bensì caratterizzandosi per essere di tipo interpretativo, ossia ponendo in essere comportamenti formalmente corretti che, in realtà, servono principalmente a conseguire vantaggi fiscali illeciti. Un'altra forma di evasione che spesso viene realizzata dalle imprese più rigide dal punto di vista amministrativo è quella internazionale, posta in essere servendosi di strutture spesso fittizie che operano nei c.d. paradisi fiscali, dove il livello di imposizione è particolarmente basso.

Le modalità di contrasto di tali forme di evasione fiscale devono essere profondamente diverse da quelle utilizzate per contrastare l'evasione perpetrata dalle imprese di più ridotte dimensioni.

A mano a mano che la rigidità amministrativa della struttura produttiva si attenua — come avviene nelle strutture scarsamente organizzate che operano direttamente con i consumatori finali e in cui capitale e lavoro si confondono — aumentano le probabilità di porre in essere fenomeni di evasione di massa. In tali casi, infatti, gli obblighi documentali e contabili vengono avvertiti come una sovrastruttura onerosa e inutile, dato che il titolare si confonde con l'impresa e non ha, quindi, nessuna esigenza conoscitiva particolare che possa giustificare obblighi di carattere amministrativo-gestionale troppo gravosi. In realtà imprenditoriali di questo tipo, può accadere che la contabilità non sia affidabile, soprattutto perché, di fatto, non sussiste uno specifico interesse in tal senso all'interno dell'impresa e gli introiti non vengono segnalati da alcuno perché le imprese di questa tipologia operano direttamente nei confronti dei consumatori finali.

La scarsa visibilità dei redditi realizzati inevitabilmente comporta l'occultamento di gran parte dell'imponibile prodotto. Le dimensioni assunte dal fenomeno — che è certo generalizzato e rilevante in termini quantitativi — fanno sì che si parli di evasione di massa che, come già anticipato, va nettamente distinta da quella interpretativa. Essa, infatti, non è complessa e non deriva da comportamenti articolati o che coinvolgono soggetti esteri, ma si concretizza nel parziale (e a volte totale) occultamento della base imponibile e si realizza, di regola, attraverso forme più o meno ampie di sottofatturazione o non fatturazione derivanti proprio dalla circostanza che la controparte è di norma rappresentata dai consumatori finali, che possono non avere interesse alla segnalazione del reddito prodotto dalla struttura imprenditoriale o professionale con cui vengono in contatto.

(13) È opportuno precisare che presentano una rilevante rigidità amministrativa anche quelle imprese che tecnicamente non sono considerate grandi, ma medie. Anche in tali casi generalmente il livello di complessità raggiunto dalla struttura produttiva determina una certa affidabilità della struttura amministrativa.

4.3. Le strategie di contrasto all'evasione: cenni

La carenza fondamentale del nostro sistema impositivo va ricercata essenzialmente nella previsione di un modello di determinazione del reddito di tipo ragionieristico-contabile a tutti i soggetti d'imposta, anche a quelli di dimensioni più ridotte. Tuttavia, senza la costruzione di adeguati schemi di comprensione del fenomeno dell'evasione fiscale, si corre il rischio che la pregevole attività di contrasto quotidianamente svolta dagli Uffici finanziari si riveli complessivamente inefficiente sul piano sistematico, dato che le strategie di contrasto all'evasione fiscale devono essere nettamente diversificate a seconda della tipologia del soggetto che viene sottoposto a verifica.

Se il contrasto all'evasione interpretativa non può che passare attraverso una verifica svolta in loco dagli Uffici fiscali, il contrasto all'evasione di massa, invece, deve seguire logiche completamente diverse, valorizzando il sistema delle banche dati a disposizione del Fisco e le modalità di accertamento sintetico attraverso una significativa « manutenzione » dello strumento del redditometro (14).

Oggi i molti dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, contenuti nelle diverse banche dati, sono spesso disallineati e poco coerenti. È quindi necessario, dapprima migliorare, ampliare e standardizzare il sistema delle banche dati e, in secondo luogo, creare strumenti nuovi, idonei a razionalizzare i dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria. In tale ottica, è essenziale modificare radicalmente lo strumento del redditometro, « automatizzandolo » il più possibile (15), realizzando così forme di accertamento di massa da redditometro. La maggior parte dei contribuenti di ridotte e ridottissime dimensioni potrebbero essere accertati a tavolino dagli Uffici locali mediante l'utilizzo di un nuovo redditometro che faccia riferimento non a beni di lusso o diffusi presso una cerchia ristretta di soggetti, ma a beni di più o meno largo consumo e la cui applicazione sia quasi completamente automatica con la creazione di credibili collegamenti tra le spese sostenute e i redditi fondatamente attribuibili al contribuente in ragione di quelle spese.

D'altra parte, sembra obbligata la scelta di privilegiare forme di accertamento del reddito di tipo sintetico, come nel caso del redditometro. Data la struttura produttiva italiana non è assolutamente ipotizzabile pensare di contrastare l'evasione di massa mediante le ordinarie procedure di accertamento, giacché le capacità di controllo da parte delle risorse umane a disposizione degli Uffici sono limitate (solo il 2 per cento delle imprese possono essere controllate ogni anno da parte dell'amministrazione finanziaria).

(14) Il redditometro è uno strumento di accertamento che permette di individuare redditi imponibili « credibili », a partire dalle spese sostenute per consumi e/o investimenti patrimoniali.

(15) È importante rivedere lo strumento del redditometro e creare dei meccanismi automatici perché si giunga, partendo dalle spese sostenute dai contribuenti, a determinare i redditi fondatamente attribuibili a questi ultimi. Inoltre, per completare il quadro normativo di riferimento, dovrebbe essere introdotta una inversione dell'onere della prova: gli Uffici locali dovrebbero rideterminare i redditi dei soggetti sulla scorta dei predetti automatismi e il contribuente dovrebbe poi dimostrare come sia stato possibile sostenere spese non coerenti con i redditi dichiarati (ove ciò sia accaduto, naturalmente).

Sembra dunque che i tempi siano maturi per introdurre norme volte a favorire la dematerializzazione dei pagamenti e l'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili. In seguito si avrà modo di chiarire meglio gli interventi possibili, anticipando fin da ora che l'introduzione di tali strumenti di pagamento dovrà sempre avvenire su base volontaria e nella logica dell'attribuzione di benefici ai cittadini che vi facciano ricorso.

Per realizzare tali innovazioni sarà necessario valorizzare le banche dati e la telematica in genere, fornendo al contempo al contribuente una serie di garanzie soprattutto di tipo normativo, quale, ad esempio, la « manutenzione » dell'attuale ordinamento fiscale per evitare l'applicazione di presunzioni che non trovano riscontro nella realtà (16).

4.3.1. Alcune proposte normative

L'evasione non si contrasta solo mediante normative *ad hoc*, finalizzate esclusivamente a perseguire tale obiettivo, ma anche creando un contesto normativo che, in qualche misura, dissuada dal tenere comportamenti illeciti.

Come si è avuto modo di osservare, per i soggetti di piccole e piccolissime dimensioni, molti adempimenti amministrativi spesso non sono sentiti come un'esigenza, ma come inutili e costosi orpelli burocratici. L'introduzione di nuovi aggravati contabili, nella speranza di rendere più difficoltosa l'evasione, costituisce quindi una scelta probabilmente errata; infatti, in tal modo, si aumenterebbero i costi di gestione senza tuttavia conseguire risultati particolarmente significativi in termini di recupero di gettito. Invece, una strada da percorrere potrebbe essere quella di ridurre gli adempimenti amministrativi, semplificando così la vita ai contribuenti. Una riforma di questo tipo avrebbe un effetto diretto anche sui costi sostenuti dai contribuenti: minori aggravati contabili comportano minori oneri per i professionisti chiamati a gestirli e, quindi, minori costi amministrativi per i contribuenti.

Unitamente alla semplificazione del sistema contabile e amministrativo, sarebbe anche opportuno introdurre la possibilità, per i piccoli e piccolissimi contribuenti, di regolare i rapporti con il Fisco, anziché sulla base della determinazione del reddito derivante dalle risultanze amministrativo-contabili, mediante un concordato preventivo di massa, cioè una specie di accordo *ex ante* tra Erario e cittadini sull'entità delle imposte da versare. A tal fine, dovrebbe essere condotta un'attenta analisi della realtà produttiva italiana, da aggiornare periodicamente anche in funzione dei cicli dell'economia, per giungere a una definizione dei differenti settori di riferimento e di livelli reddituali, territorialmente distinti, riferibili ai soggetti che operano in tali settori.

(16) Si pensi alla presunzione secondo cui i prelevamenti dei lavoratori autonomi sono assimilabili ai compensi di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973.