



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

## PARTE PRIMA

### **Economia legale, ricchezze nascoste e "buchi neri"**\*

*di Alessandro Giovannini*

*Professore ordinario di Diritto tributario nell'Università di Siena*

*Presidente dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Tributario*

#### ABSTRACT

*Complicated, expensive, old, unstable, full of contradictions and escape routes. Inequitable. So we perceive the tax authorities. And we would live with suffering. It is not the Hegelian night, where "all cows are black". But the disease and the malaise we are, should not minimize, much less banal. Let's look, then, what it is, what makes the real malaise and how it manifests the disease. Let's look, then, what it is, what makes the real malaise and how it manifests the disease. It is essential to understand the current situation of public finance and the private sector of the country if you want to start designing a structural reform, now indispensable, of the tax system.*

#### SINTESI

*Complicato, esoso, vecchio, instabile, pieno zeppo di vie di fuga e contraddizioni. Iniquo. Così percepiamo il fisco. E per questo lo viviamo con sofferenza. Non è la notte hegeliana, dove "tutte le vacche sono nere". Ma le malattie e il malessere ci sono, non conviene minimizzare e men che meno banalizzare. Guardiamo, allora, di cosa si tratta, cosa rende concreto il malessere e come si manifesta la malattia. È essenziale capire la situazione attuale della finanza pubblica e dell'economia privata del paese se si vuole iniziare a progettare una riforma strutturale, ormai indispensabile, del sistema fiscale.*

SOMMARIO: 1. Uno Stato "perbene" e un fisco rinnovato – 2. Dove e come viviamo: ricchezza e povertà – 3. Prodotto interno lordo e pressione fiscale – 4. Le spese e le entrate della "famiglia" Italia – 5. L'osteoporosi e le metastasi del sistema. L'evasione e la c.d. economia non osservata – 6. Il controllo e la riscossione: la credibilità dello Stato – 7. Il contrasto all'evasione e alla mancata riscossione: i punti essenziali

---

\* Il lavoro riprende parte dell'introduzione al IV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Tributario, Napoli, 14 e 15 ottobre 2015, dal titolo "Nuovi elementi di capacità contributiva e ricchezze nascoste".

## 1. Uno Stato "perbene" e un fisco rinnovato

Complicato, esoso, vecchio, instabile, pieno zeppo di vie di fuga e contraddizioni. Iniquo. Così percepiamo il fisco. E per questo lo viviamo con sofferenza.

La sofferenza aumenta davanti alle ruberie, alla corruzione, agli sprechi, alla dissipazione del patrimonio pubblico. Ed aumenta ulteriormente davanti a servizi pubblici scadenti, città che sprofondano sotto i temporali, montagne che crollano, opere incompiute, discariche a cielo aperto, di fronte ad una criminalità economica dilagante.

Non è un malessere qualunque, quello solito, istintivo, che si prova davanti agli obblighi fiscali. È qualcosa di più profondo, che intacca il "contratto", il *pactum societatis* nel quale si radica una collettività ordinata.

Le prime condizioni perché le tasse siano accettate sono uno Stato "perbene", retto da buoni ed onesti amministratori, uno Stato che sappia spendere assennatamente il denaro, fronteggiare senza tentennamenti la criminalità e aiutare realmente gli onesti, che offra opportunità e pari opportunità di crescita, che gestisca decentemente i servizi e protegga adeguatamente il patrimonio storico.

Cose semplici, in fondo, che non vi sarebbe neppure bisogno di ricordare. Cose di buon senso. Proprio quello che si stenta a trovare nell'amministrazione della *res publica*. Roba arcaica, rarissima.

Da qualche tempo, poi, anche la salute economica del paese è traballante. Ed i medici non sono concordi sulla prognosi. Men che meno sulla terapia. Eppure tutti convengono sulla necessità di non lasciare trascorrere altro tempo e affrontare di petto i problemi, senza ulteriori simposi.

Non è la notte hegeliana, dove "tutte le vacche sono nere". Ma le malattie e il malessere ci sono, non conviene minimizzare e men che meno banalizzare. Guardiamo, allora, di cosa si tratta, cosa rende concreto il malessere e come si

manifesta la malattia. È essenziale capire la situazione attuale della finanza pubblica e dell'economia privata del paese se si vuole iniziare a progettare una riforma strutturale, ormai indispensabile, del sistema fiscale.

## **2. Dove e come viviamo: ricchezza e povertà**

Sofferamoci su alcuni numeri, i quali, lo sappiamo, hanno la testa dura e sono notoriamente antipatici. Per questi motivi, mi limito all'essenziale e li arrotondo.

Ebbene, fingiamo di scattare una panoramica, come da un satellite, per cogliere i profili generalissimi del paese. Rimanderebbe, più o meno, questa immagine e consentirebbe di rispondere a queste domande.

Dove viviamo? In un paese mediamente ricco. Come viviamo, sempre in termini economici? Abbastanza bene, per ora, almeno se si osserva l'entità della spesa pubblica destinata a specifici comparti sociali (previdenziale e sanitario, specialmente), l'ammontare della ricchezza prodotta dall'economia c.d osservata e da quella c.d. non osservata, l'ammontare dei consumi, la propensione al risparmio, la speranza di vita alla nascita.

Tutto bene, quindi? No.

Se dalla panoramica si passa allo *zoom*, le cose appaiono molto più complesse, con coni d'ombra molto estesi. Il settore pubblico vive al di sopra delle sue normali possibilità, spende troppo, speso in deficit, e spende male perché la spesa è quasi interamente improduttiva; la spesa statale corrente è in costante crescita; il debito pubblico ha una curva ascendente da molti anni; i divari sociali si acuiscono, al pari delle iniquità distributive dei carichi impositivi; il numero delle famiglie in povertà assoluta e in quella relativa stenta a diminuire; la pressione fiscale legale, per alcune categorie di contribuenti, è troppo elevata, mentre il sistema "permette" a fiumi traboccanti di ricchezza di scorrere tranquillamente, immune da ogni prelievo.

Accanto a spicchi di luce, dunque, vi sono zone buie.

Muovo da uno dei fondamentali, da una luce importante. Alla fine del 2013, la ricchezza privata netta delle famiglie italiane, cioè la somma di attività reali (abitazioni, terreni, ecc.) e di attività finanziarie (depositi, titoli, azioni, ecc.), al netto delle passività finanziarie (mutui, prestiti, ecc.), era di 8.700 miliardi di euro. Le attività reali rappresentavano il 60 per cento della ricchezza.

La ricchezza netta complessiva, valutata a prezzi correnti, è diminuita di 123 miliardi di euro (-1,4 per cento) tra la fine del 2012 e la fine del 2013<sup>1</sup>.

Nonostante questa diminuzione, si può dire che una parte consistente della popolazione continua a stare bene, seppure relativamente peggio rispetto ad una decina di anni fa.

L'Italia ha lo 0,85 per cento della popolazione mondiale, ma, ciò nonostante, detiene il 3 per cento del reddito totale e quasi il 3,5 per cento della ricchezza del pianeta. È una torta cresciuta sensibilmente nel corso dei primi anni duemila, con un picco nel 2007. Dopo, la discesa per la crisi finanziaria.

La distribuzione della torta, però, è squilibrata. I patrimoni risultano molto più concentrati dei redditi, così come le attività finanziarie rispetto a quelle reali. Il 10 per cento delle famiglie italiane (circa 3 milioni) possiede il 47 per cento della ricchezza complessiva e il 27 per cento del reddito totale. Il 50 per cento delle famiglie, invece, detiene meno del 10 per cento della ricchezza totale.

Guardiamo la faccia opposta della ricchezza, quella buia: la povertà. Per l'ISTAT<sup>2</sup>, le persone in povertà relativa<sup>3</sup> sono il 13 per cento della popolazione (8 milioni) corrispondenti al 10,3 per cento delle famiglie; quelle in povertà

<sup>1</sup> Dati tutti ripresi da *Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico*, dicembre 2014.

<sup>2</sup> ISTAT, *Rapporto sulla ricchezza*, 2014.

<sup>3</sup> La povertà relativa è un parametro che esprime la difficoltà economiche nella fruizione di beni e servizi in rapporto al livello economico medio di vita calcolato sulla spesa media per consumi in singole zone geografiche (circa 1000 euro mensili).

assoluta<sup>4</sup> il 7 per cento (circa 4 milioni), corrispondenti al 5,7 per cento delle famiglie (Enrica Morlicchio, *Sociologia della povertà*, 2012).

Secondo l'Istituto nazionale di statistica, rimane allarmante la povertà in Calabria, Basilicata e Sicilia. Nelle tre regioni del Mezzogiorno, oltre una famiglia su quattro vive in condizioni di indigenza. In Calabria l'incidenza della povertà relativa è del 26,9 per cento, in Basilicata del 25,5 e in Sicilia del 25,2.

Per il concorrere, in queste regioni, di economie sommerse e criminali molto diffuse e capillari, è possibile che questi dati riproducano il divario tra redditi dichiarati e ricchezza effettiva non dichiarata. E può darsi, quindi, che la povertà sostanziale, reale, sia minore di quella formale.

In ogni caso, questo tema non può essere considerato acqua fresca. Da qualunque punto di vista si analizzi, esso denuncia una situazione non più sostenibile per queste regioni e per l'intero paese.

Al di là delle situazioni emergenziali, per le quali sono indispensabili - in queste, come in tutte le altre zone - interventi sussidiari, per il resto si pone un'alternativa secca: o si riduce la distanza tra forma e sostanza, e lo stato si riappropria del territorio, della coscienza collettiva ed individuale, del tessuto economico, del lavoro ed anche del fisco; oppure si dà per acquisito che una parte dell'economia sta fuori, vive al di sopra e indipendentemente dallo stato. Non appartiene alla comunità organizzata, non appartiene al suo circuito.

È lampante come questa situazione sia inconciliabile con uno stato di diritto, che ambisce a rimanere al tavolo delle società economicamente avanzate.

### **3. Prodotto interno lordo e pressione fiscale**

Accanto alla ricchezza e alla povertà, l'altro fondamentale è il PIL. Luci ed

---

<sup>4</sup> La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza (circa 800 euro mensili).

ombre si accavallano.

Lo stato viene spesso paragonato ad una famiglia (e anche ad un'azienda). Non lo è, ma qui fa comodo, per semplicità, guardarlo in questa veste.

Il PIL non esprime la felicità di un paese, ma rappresenta unicamente la ricchezza prodotta dalla famiglia Italia e più precisamente il valore monetario totale dei beni e servizi da essa prodotti e destinati al consumo finale, agli investimenti privati e pubblici, alle esportazioni nette (esportazioni totali meno importazioni totali). Non viene conteggiata nella determinazione del PIL la produzione destinata ai c.d. consumi intermedi di beni e servizi consumati e trasformati nel processo produttivo per ottenere nuovi beni e servizi.

Per il Dipartimento del tesoro, il PIL, nel 2014, è stato di 1.620 miliardi. L'economia non osservata è stata di 500 miliardi: redditi legali non dichiarati, circa 250 miliardi, e frutti economici della criminalità organizzata, delle mafie in particolare, e della corruzione, altri 250 miliardi<sup>5</sup>.

Sul PIL vengono calcolati molti indicatori. Tra questi la pressione fiscale, ossia la percentuale o quota di ricchezza acquisita dallo stato e dagli altri enti territoriali<sup>6</sup> con le imposte sui redditi e le altre imposte dirette, l'IVA e le alte imposte indirette, le addizionali, l'IRAP, i tributi locali e i contributi previdenziali obbligatori (assimilati, a questo fine, alle imposte).

Per il dipartimento delle finanze, nel 2014, la pressione fiscale apparente, quella calcolata sul PIL "gonfiato", comprensivo, cioè, dell'economia sommersa e di una porzione di quella criminale (traffico di droga, contrabbando e prostituzione, la quale, però, di per sé è attività lecita, mentre ciò che è illecito è lo sfruttamento), è stata del 43,1 per cento.

La nostra pressione è qualche punto in più rispetto alla Germania, Spagna, Grecia, Irlanda e Regno Unito, e qualche punto in meno rispetto alla Francia,

---

<sup>5</sup> Questi dati saranno ripresi nel paragrafo sulle metastasi del sistema.

<sup>6</sup> Regioni, province, comuni e città metropolitane.

Danimarca, Svezia e Finlandia.

Più complesso ed incerto è stabilire la pressione fiscale legale, quella che si determina non inserendo nel PIL l'economia illegale e sommersa. Qui i dati sono molto ballerini: variano dal 49,9 per cento al 53,2 per cento<sup>7</sup>.

Prendendo il *Paying Taxes 2014* della Banca Mondiale, che sembra meglio fotografare la situazione, la percentuale, per alcune categorie, sale di molto. Il carico fiscale sulle imprese è del 65,8 per cento dei profitti, contro una media U.E. del 41,1 per cento e una media mondiale del 43,1.

La pressione viene misurata sulla base di tre indicatori: il *total tax rate* (carico fiscale complessivo), il tempo necessario per gli adempimenti burocratici e il numero di versamenti. In relazione al primo indicatore l'Italia occupa la 172esima posizione e segna, appunto, il record negativo del vecchio continente. Quanto al tempo, i calcoli parlano di 269 ore annue dedicate agli adempimenti fiscali contro una media europea di 179. Sul terzo indicatore, l'Italia è nella media, con 15 versamenti annuali.

Per quanto riguarda l'Europa, il nostro paese precede la Francia (64,7 per cento dei profitti) e la Spagna (58,6 per cento). A vincere la sfida del fisco "leggero" sono Croazia, (19,8 per cento), Lussemburgo (20,7 per cento) e Cipro (22,5 per cento).

#### **4. Le spese e le entrate della "famiglia" Italia**

Quanto ha speso la "famiglia" Italia nel 2014? 826 miliardi di euro (il 50 per cento del PIL). Una cifra gigantesca.

Anche qui, luci ed ombre si accavallano.

Guardiamo come sono stati impiegati quei soldi. La maggior parte nella spesa pensionistica, per 270 miliardi (con oltre 16 milioni di pensionati, la spesa più alta, secondo l'OCSE, dei 30 paesi maggiormente industrializzati al mondo); 130

<sup>7</sup> Mi riferisco ai dati forniti da Corte dei Conti, CGIA Mestre, Confindustria, Confcommercio.



nei consumi intermedi, in beni e servizi utilizzati per far funzionare l'enorme macchina delle amministrazioni centrali e locali; nella sanità, all'incirca 110 miliardi; 75 miliardi sono andati a finanziare gli interessi sul debito pubblico; nell'istruzione sono finiti 40 miliardi; nella difesa 30 miliardi; negli interventi in campo sociale 25 miliardi; nei trasporti, 16; nella sicurezza pubblica, 10; nella giustizia, 7; nella cultura, 6; nella ricerca e sviluppo, 4, così come nell'ambiente (0,25 per cento del PIL), e poi, via via, un pulviscolo di spese minori.

Le cinque principali macro-voci della spesa pubblica, classificate con altri criteri, quindi, sono: le prestazioni sociali in denaro (330 miliardi, di cui quasi il 90 per cento per pensioni); i redditi da lavoro dei dipendenti pubblici e gli oneri accessori (160 miliardi, con oltre 3 milioni e trecento mila dipendenti); i consumi intermedi e gli acquisti, compresi quelli in conto capitale, e le prestazioni sociali acquistate sul mercato (170 miliardi); la spesa regionale, circa 140 miliardi (di cui 110 per la sanità, il 79 per cento); la spesa degli altri enti periferici, 90 miliardi.

Il 96,5 per cento della spesa complessiva è corrente, viene utilizzata per pagare stipendi, pensioni, elettricità, affitti, consumi intermedi, e solo il 3,5 per cento (una cinquantina di miliardi) è impiegata in costruzioni di ponti, strade, ospedali, opere di risanamento del territorio, dei corsi d'acqua, scuole o manutenzioni straordinarie. Briciole, quindi.

La nostra famiglia, per spendere così tanto, deve avere entrate di pari importo. Già, ma da dove vengono questi soldi?

Circa 780 miliardi sono entrate proprie<sup>8</sup>. Per entrate proprie si intendono tributi, per 480 miliardi, contributi previdenziali e assistenziali, per 215 miliardi, altri introiti provenienti da beni o servizi pubblici, entrate in conto capitale e altre entrate, per 32 miliardi. La parte rimanente sono soldi presi in prestito: circa 50 miliardi.

---

<sup>8</sup> Dati, sempre, riferiti al 2014.

Guardiamo più da vicino le entrate tributarie (480 miliardi). Nel 2014 il gettito delle imposte indirette ha superato quello delle dirette, il che significa un innalzamento tendenziale della regressività del sistema. In particolare, il totale delle indirette è di 247 miliardi, di cui 110 di IVA.

Quello delle imposte dirette è di 238 miliardi. La principale è l'imposta sul reddito delle persone fisiche: 164 miliardi, dei quali 130 provenienti dai redditi di lavoro dipendente pubblico e privato e da pensioni<sup>9</sup>; poi l'imposta sui redditi delle società (IRES), con 30 miliardi<sup>10</sup>.

L'imposta regionale sulle attività produttive ha un gettito di 31 miliardi, destinati quasi interamente a finanziare la sanità<sup>11</sup>. Gettito costretto a calare di molto dal 2015, dato che la base imponibile è stata largamente erosa da una recente legge.

Si è detto che le entrate proprie non sono sufficienti a coprire le spese. Siamo arrivati ad un'altra faccia buia: il debito totale, accumulato di anno in anno, è di 2.136 miliardi, ossia il 132,1 per cento del prodotto interno lordo<sup>12</sup>, con una crescita esponenziale negli ultimi quindici anni. Siamo il secondo paese in Europa, dopo la Grecia, e il terzo tra i paesi più sviluppati del mondo, dopo Giappone e Grecia (Leonida Tedoldi, *Il conto degli errori*, 2015).

Nella nostra famiglia, quindi, si spende (e si è speso) di più, molto di più di quanto si riesce a "guadagnare" senza ricorrere all'indebitamento.

Il bilancio italiano prevede annualmente, lo ricordo di nuovo, circa 75 miliardi di interessi sul debito sovrano. L'incidenza della spesa per interessi sul PIL è superiore di 2,58 punti percentuali alla media dell'area euro, ossia 40 miliardi ogni anno<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> L'80 per cento dell'IRPEF e il 28 di tutte le entrate tributarie.

<sup>10</sup> Il 6 per cento delle entrate tributarie.

<sup>11</sup> L'Irap finanzia poco meno del 30 per cento della spesa sanitaria complessiva.

<sup>12</sup> Al 31 dicembre 2014.

<sup>13</sup> Secondo la nota di "Confronto tra la spesa primaria italiana e quella europea", redatta dal

## 5. L'osteoporosi e le metastasi del sistema. L'evasione e la c.d. economia non osservata

Tra le cose che non vanno ci sono i fiumi di ricchezza che - legalmente o illegalmente - scorrono lontani dal fisco.

Procediamo con ordine per mettere a fuoco i motivi che concorrono a questo fenomeno. Per prima cosa dobbiamo avere il coraggio di riconoscere che il nostro sistema è concettualmente, culturalmente vecchio, palesemente inadeguato alle moderne dinamiche economiche e sociali. Come accade ai vertebrati che avanzato con l'età, anche il nostro sistema ha l'osteoporosi.

È un fisco vecchio e malandato per un Paese vecchio (e non so dire con precisione se anch'esso malandato, ma di certo che stenta a muoversi).

Dopo cinquant'anni dalla grande riforma tributaria<sup>14</sup>, non è più questione di correttivi da introdurre qua e là o di sforbiciate alle aliquote. Da soli, questi interventi, non sono sufficienti, mentre sono indispensabili modifiche strutturali.

Nei pilastri portanti, dal '70 ad oggi tutto è rimasto fermo.

Vi sono poi difetti giovanili, che con l'età, come accade a molti difetti, si sono acuiti. Erosione, esclusioni ed esenzioni, unite alla proporzionalità delle aliquote dei regimi sostitutivi, hanno finora reso l'IRPEF e il sistema, nei fatti, complessivamente regressivi, con buona pace della Corte costituzionale (che la pensa diversamente, con un ragionamento francamente traballante e lontano dalla realtà).

Questo è un punto essenziale. L'erosione è un fenomeno che provoca una riduzione quantitativa di qualcosa: una spiaggia, gli argini di un fiume, il crinale di una montagna. Anche in economia accade una cosa simile. L'erosione fiscale è la riduzione quantitativa della ricchezza sottoposta all'imposta ordinaria. Pezzi di ricchezza vengono ricondotti a regimi sostitutivi dell'IRPEF, con aliquote non

---

Commissario per la revisione della spesa pubblica Cottarelli.

<sup>14</sup>Stato dei lavori della Commissione per la riforma tributaria, 1964.

elevate e proporzionali: si pensi ai rendimenti dei BOT o alle molte forme di speculazione borsistica. Oppure vengono esclusi, esentati o diversamente agevolati.

Quelle accennate sono distinzioni tecniche importanti, ma piuttosto noiose. Qui interessa il concetto di fondo. L'erosione, nelle sue varie manifestazioni, indica la sottrazione alla progressività di parte della materia imponibile. Sottrazione prevista dalla legge.

Questa bruciante realtà era già stata denunciata nei primi anni ottanta da Vincenzo Visco nel suo *Disfunzioni ed iniquità dell'Irpef e possibili alternative* (1984). Ecco perché si tratta di una malattia giovanile. Già conosciuta, ma mai curata con la penicillina (e forse neppure con l'acido acetilsalicilico, ossia con una nota pastiglia effervescente)<sup>15</sup>.

Oltre a queste malattie, il sistema ne ha altre, più gravi: si tratta di tumori ad organi vitali che attentano non soltanto all'equità, ma anche al *pactum societatis*, intorno al quale si regge la civile convivenza e si costruisce la crescita.

Per prima cosa, scorrono fiumi di ricchezza immune da qualunque prelievo. La testa dura dei numeri lo testimonia senza possibilità di infingimenti. Partiamo dall'evasione: la stima è di 250-280 miliardi di euro l'anno di imponibile,

---

<sup>15</sup> "Gli ultimi sette anni sono attraversati da una serie di iniziative caratterizzate da una singolare asimmetria: da un lato, il ripetersi di progetti in cui l'intervento sull'erosione fiscale assume un rilievo crescente nel ridisegno del sistema del prelievo; dall'altro, il varo di puntuali interventi di riduzione di agevolazioni, destinati di volta in volta a essere fortemente ridimensionati nella fase applicativa. Le incertezze che dominano il quadro progettuale e operativo si riflettono nelle misure che, in materia di *tax expenditures*, hanno trovato spazio nei provvedimenti di finanza pubblica varati fra il 2008 e il 2014. Nell'insieme, si rinvergono 202 interventi sui regimi agevolativi, i quattro quinti dei quali si concretizzano nell'estensione di agevolazioni esistenti o nell'introduzione di nuove, mentre la parte residua è rappresentata da misure di cancellazione o ridimensionamento di agevolazioni esistenti. Con un risultato opposto agli obiettivi dichiarati della politica fiscale: nell'insieme del periodo 2008-2015, l'erosione di entrate prodotta dal fenomeno delle spese fiscali è quantificabile in poco meno di 40 miliardi, per effetto di 51 miliardi di aumenti cui si contrappongono, poco più di 11 miliardi di riduzioni delle agevolazioni". Sono valutazioni della Corte dei conti espresse sul bilancio del 2014. Inchiodano, in maniera indiscutibile, la propaganda e la schizofrenia legislativa. Spiegazioni e commenti ulteriori sono superflui.

corrispondente a 16-18 punti di PIL, tre volte superiore la media europea<sup>16</sup>. In questa cifra non sono conteggiate alcune importanti fette di evasione (oltre a tutta l'elusione), che esistono senz'altro, ma che sfuggono ai sistemi tecnici di determinazione. Tra queste l'evasione internazionale, quella che avviene "estero su estero", quella dei paradisi fiscali o paesi *offshore*, quella di alcune imposte indirette minori, quella collegata alle frodi.

Il 50 per cento degli imprenditori dichiara un reddito d'impresa inferiore a 15.000 euro e solo lo 0,6 per cento un reddito superiore a 150.000 euro. Il reddito medio complessivo degli imprenditori è di 19.000 euro. Alcune categorie dichiarano redditi modestissimi: noleggio di autovetture 5.300 euro l'anno; negozi di abbigliamento e scarpe, 6.500; istituti di bellezza, 7.200; tintorie e lavanderie, 9.100. I gioiellieri dichiarano 17.000 euro. Ovviamente lordi, prima di pagare le imposte.

L'evasione è fenomeno trasversale, riguarda tutte le categorie di contribuenti, seppure in misura anche sensibilmente differente tra di esse. Non c'è, insomma, una fascia che si possa dire totalmente monda.

L'evasione si annida nell'industria, nell'agricoltura, nell'artigianato e nel commercio, nelle professioni, ma anche nel settore del lavoro "dipendente" (lavoro in nero, straordinari fuori busta o secondo lavoro), con valori non del tutto insignificanti. Si consideri che il lavoro irregolare è l'11 per cento di quello regolare, con picchi di oltre il 30 per cento in Campania e Calabria<sup>17</sup>.

La trasversalità dell'evasione attiene anche alla tipologia dei tributi: non solo IRPEF e IRES, ma anche accise sugli oli combustibili e sulle sigarette, imposte doganali, imposte sui fabbricati, IVA.

Per quest'ultima è bene essere coscienti che l'Italia si colloca al primo posto

---

<sup>16</sup>Rapporto del Ministero dell'economia e delle finanze sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale e sui risultati conseguiti nel 2013.

<sup>17</sup>Audizione Presidente ISTAT, Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria, 2010.

in Europa per *tax gap* (imposte evase rispetto a quelle effettivamente dovute): 36 miliardi di euro. Seguono Francia (32 miliardi), Germania (26) e Regno Unito (19). In rapporto al PIL, per l'Italia si stima un'incidenza del 2,3 per cento superiore a quella degli altri grandi Paesi dell'Unione, quali Germania (1 per cento), Regno Unito (1,1) e Francia (1,6). Stanno peggio di noi Romania, Lettonia, Slovacchia, Lituania, Grecia e Ungheria<sup>18</sup>.

Una parola va spesa sulla distribuzione geografica dell'evasione o, per essere più precisi, del differenziale tra versato e dichiarato o dichiarabile presuntivamente. Il database Db GEO dell'Agenzia delle entrate fotografa un'Italia tagliata in due. Osservando il 2014, si scopre che si va da un tasso di evasione minima, pari all'11 per cento su ogni cento euro di imposta versata per le province dei grandi centri produttivi (Milano, Torino, Genova, Roma, Lecco, Cremona, Brescia), ad uno massimo del 66 per cento per le province di Caserta e Salerno in Campania, di Cosenza e Reggio in Calabria e di Messina in Sicilia.

In quest'ultimo gruppo, ogni 100 euro d'imposta versata, non se ne versano 66. Sotto, troviamo, con un tasso del 64 per cento, molte altre province del Sud e delle isole maggiori. Tra i «virtuosi», con un tasso d'evasione tra l'11 e il 20 per cento, ci sono le altre province del Nord, dell'Emilia Romagna e della Toscana.

Diciamo le cose come stanno: l'evasione è il modo col quale una parte consistente dei contribuenti si riduce *motu proprio* la tassazione. Però, la "fascia sud" se la riduce sei volte di più rispetto all'altra, generando un effetto perverso sulla pressione fiscale effettiva, che risulta tanto maggiore quanto maggiore è il reddito dichiarato. A parità di reddito prodotto (in "chiaro" e in "scuro"), nelle zone dove la "lealtà" contributiva è più diffusa e dove il reddito prodotto viene dichiarato quasi per intero, la pressione fiscale è giocoforza superiore rispetto alla media nazionale.

---

<sup>18</sup> Dati elaborati sulla base del *Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale*, 2014, del Ministero dell'Economia e delle finanze.

Il "pollo di Trilussa" stigmatizza la questione.

Lo stupore e forse l'indignazione crescono se si riflette sui dati che ora espongo.

L'economia criminale, ossia le mafie, sottraggono al paese 160 - 170 miliardi di imponibile l'anno<sup>19</sup>.

Complessivamente, l'economia "non osservata" è pari al 30 per cento del PIL (18 per cento relativo all'economia sommersa e 10 - 12 per cento legato alle attività criminali): 500 miliardi annui.

La corruzione pesa annualmente 65 miliardi<sup>20</sup> (Nadia Fiorino e Emma Galli, *La corruzione in Italia*, 2013).

## 6. Il controllo e la riscossione: la credibilità dello Stato

Per contrastare l'evasione e più in generale l'economia "non osservata", i controlli dovrebbero essere la priorità: ne va dell'entità del gettito e, ancor prima, della serietà e credibilità dello Stato. E poi ne va dell'equità sostanziale, della giustizia della legge, della giustizia redistributiva. Guardiamo come stanno le cose e come reagisce lo stato.

Gli accertamenti dell'agenzia delle entrate, secondo la Corte dei Conti<sup>21</sup>, sono stati nel 2014 650 mila, dei quali oltre la metà nei confronti delle piccole e piccolissime imprese e dei liberi professionisti, pesci piccoli, insomma; e soltanto il 5,3 per cento nei confronti di medi e grandi imprenditori<sup>22</sup>.

Il numero di dichiarazioni presentate nel 2014 è di oltre 41 milioni (comprese quelle dei sostituti d'imposta). I controlli, diversi da quelli eseguiti automaticamente dal *computer*, quindi, sono pari all'1,6 per cento di tutte le

<sup>19</sup>Supplemento Banca Italia, 2012.

<sup>20</sup> Corte dei Conti, *Rendiconto generale dello stato*, 2012.

<sup>21</sup>*Rendiconto generale dello Stato*, 2014.

<sup>22</sup> Dati ripresi dal già richiamato *Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale del Ministero dell'economia e delle finanze*.

dichiarazioni.

La Corte dei conti<sup>23</sup> denuncia un fenomeno "occulto" alla stragrande maggioranza dei cittadini, assai preoccupante: "l'attività di contrasto all'evasione fiscale si caratterizza per una flessione dell'attività di controllo": mostra, dice la Corte, "nel 2014 una flessione di quasi il 9 per cento rispetto al 2013 e del 14 per cento rispetto al 2011 [ ... ] pur in costanza delle risorse umane impiegate".

La Corte denuncia anche un altro fenomeno, che deve essere conosciuto: "la forte flessione nel 2014 nell'impiego dell'accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche ai fini dell'IRPEF (il c.d. redditometro), sia in termini di numero di soggetti controllati (-48,5 per cento rispetto al 2013), sia in termini di gettito complessivo (gli 8.678 accertamenti effettuati nel 2011, alla data del 31 dicembre 2014 hanno reso solo 188 milioni)". Nel 2014 il ricorso alle indagini finanziarie è in caduta libera, sia di numero (meno di oltre il 40 per cento) sia in termini di maggiore imposta accertata (meno 10 per cento)".

Anche per quanto riguarda l'attività di controllo della Guardia di Finanza - sempre per la Corte dei conti - il 2014 segna una flessione del numero degli interventi (meno 3,9 per cento). I controlli c.d strumentali, diretti a verificare scontrini e ricevute fiscali, merce trasportata sottoposta alle imposte di fabbricazione, doganali e all'IVA, e i controlli per l'acquisizione di dati per il "redditometro", sono passati da 946.000 a 525.000 (meno 44,4 per cento).

Che dire davanti a questi arretramenti?

Le imposte accertate, annunciate e qualificate come evase dal Ministero dell'Economia, nel 2013, sono state 25 miliardi. In realtà, una parte consistente di queste somme sono recuperi derivanti da errori di imputazione o qualificazione di fatti già spontaneamente dichiarati dai contribuenti; o conseguenti a interpretazioni normative controverse su elementi ugualmente già inseriti in dichiarazione.

---

<sup>23</sup>Relazione sul rendiconto generale dello stato per il 2014.



Per tutte queste rettifiche, non stimate e non stimabili con precisione, non si può parlare di recupero dell'evasione in senso proprio. Esse non comportano l'emersione di materia imponibile occultata e quindi nuova. Determinano, piuttosto, una diversa qualificazione di elementi già esposti in dichiarazione. Insomma, di materia imponibile forse malamente dichiarata, ma pur sempre portata allo scoperto direttamente dal contribuente. Accertamenti "interpretativi", tutti questi, che finiscono nelle aule di giustizia, con costi, tempi ed esiti non prevedibili.

In ogni caso, quale che sia la reale somma dell'evasione sostanziale recuperata, le cifre su quella "scoperta" annunciate allo scoccare della mezzanotte del 31 dicembre di ogni anno, come quella sopra indicata, non coincidono affatto con i denari che entreranno nelle casse erariali. Questi saranno sicuramente inferiori, molto inferiori, ma di quanto non si sa.

Si sa, invece, che le imposte definite in via amministrativa, d'intesa col contribuente e senza necessità dell'intervento del giudice, nel 2013 sono state 6 miliardi, ossia l'1,25 per cento delle entrate tributarie<sup>24</sup>.

Le imposte in carico ad Equitalia e riscosse, nel 2014, sono state 12 miliardi, ossia il 2,5 per cento delle entrate tributarie. Di questi, però, oltre 5 miliardi provengono dai controlli automatizzati delle dichiarazioni: correzioni di errori materiali, di calcolo, omessi versamenti spontanei. Le imposte corrispondenti, in questi casi, sono iscritte direttamente a ruolo e finiscono nella cartella di pagamento formata da Equitalia. Controlli facili, che fa il *computer* da solo.

Dai controlli non formali, quindi, sono derivati, tutt'al più, 7 miliardi, un'inezia (1,4 per cento delle entrate tributarie). Anche di questi, peraltro, è verosimile che solo una parte discenda dall'emersione di materia imponibile occultata e che il resto si colleghi ad elementi comunque dichiarati, sebbene malamente.

---

<sup>24</sup> Gli accertamenti chiusi in accordo tra amministrazione e contribuente sono stati circa il 60 per cento.

I costi di gestione dell'intero apparato militare, amministrativo e giudiziale per controllo, riscossione e contenzioso non sono conosciuti. Ed anche girando tra le pieghe del bilancio statale, non è possibile una ricostruzione precisa.

Nondimeno, prendendo anche solo il costo del personale e i costi generali di gestione che Guardia di finanza, Agenzia delle entrate, Equitalia e Giustizia tributaria espongono nei loro bilanci particolari, si raggiungono cifre miliardarie. Facendo un conto a spanna, il costo del personale "dedicato" a verifiche, accertamento, riscossione e processo, si può quantificare in circa 3 miliardi di euro l'anno, con oltre 40 mila addetti.

Il contrasto all'evasione sostanziale, quindi, ha un risultato "netto" molto modesto: 6 - 7 miliardi l'anno, ad essere ottimisti? Un granello di sabbia.

Non appaiano fuori luogo i raffronti che ora propongo, vogliono essere soltanto un modo per mettere in risalto i paradossi del sistema. Lotto, bingo, lotterie nazionali, lotterie istantanee e scommesse ippiche raccolgono oltre 80 miliardi di euro l'anno e danno un gettito erariale netto di 8 miliardi (è la cifra che rimane allo Stato dopo la corresponsione delle vincite). Con costi di gestione bassissimi. Il gettito erariale da tabacco è di 13 miliardi.

Sono consapevole che il paragone tra queste entrate e quelle collegate all'accertamento è scientificamente improprio: il buon senso, però, indica che qualcosa di profondo non va.

Un ultimo dato - disarmante - sui crediti tributari non riscossi perché ritenuti "incagliati", cioè non riscossi e non riscuotibili. Neppure si sa con esattezza quanti e quali siano. In una risposta parlamentare del Ministro dell'economia sono stati azzardati dei numeri: 475 miliardi di euro, tra imposte, sanzioni e interessi, di cui 334 originati da accertamenti e 132 dalla liquidazione formale delle dichiarazioni (quelle fatte dal *computer* automaticamente).

Dico: si "sono azzardati dei numeri" perché fino al 31 dicembre 2013 la stima di Equitalia era di 620 miliardi (stando alla relazione annuale del suo presidente),

sebbene nessun dato comparisse (e compaia) nel bilancio di gruppo di Equitalia. In ogni caso, per il Ministro, 120 miliardi sono ufficiosamente dichiarati inesigibili, gli altri di difficile riscossione perché riferiti a società estere o trasferitesi all'estero, a società estinte, a soggetti dichiarati falliti o a persone decedute.

### **7. Il contrasto all'evasione e alla mancata riscossione: i punti essenziali**

Non bisogna essere Ippocrate per capire la gravità e pervasività delle malattie. E neppure Archimede per capire che i conti, in questo modo, non possono quadrare e che l'evasione e la non riscossione generano squilibri letali nella distribuzione dei carichi impositivi, nella distribuzione e nell'accumulo della ricchezza, sul piano della concorrenza, della produzione, dell'esportazione, del commercio interno ed internazionale (Alessandro Santoro, *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, 2010). Cianuro per l'equità.

A fronte di un sistema malato come questo, si è assistito, a mo' di contrappeso, ad una crescita della pressione fiscale sulle ricchezze sottoposte pienamente all'imposta progressiva, senza godere di regimi sostitutivi o di esclusioni, e senza poter contare sulla "copertura" dell'illegalità.

Anziché aggredire gli untori, si è dato addosso ai sani. Una strategia diabolica, perniciosa.

Continuare a rivolgere auspici alla politica non serve: ci troviamo davanti ad un muro di gomma. Dobbiamo prenderne atto con sano pragmatismo.

Non auspico nulla, quindi. Denuncio. Anche se neppure questo servirà perché rimbalzerà su quello stesso muro di gomma, come sono rimbalzate, prima delle mie, le parole assai più autorevoli di presidenti della Repubblica, premi Nobel, giudici costituzionali, magistrati, giuristi ed economisti di chiara fama e perfino Sommi pontefici. E da qualche politico di rara caratura.

Su queste patologie si sa tutto, si è scritto tutto e sono stati studiati molti

sistemi per contrastarle. Le commissioni parlamentari competenti sono edotte, il ministero dell'economia e delle finanze, come il ministero dell'interno, pure. La presidenza del consiglio non può non sapere.

Evasione, elusione, economia criminale sono, anzitutto, problemi politici. In questo specifico senso: i metodi tecnici per contenerli o ridurli a livelli "fisiologici" esistono e, come detto, sono noti. Sono indispensabili la determinazione politica e quella amministrativa.

In termini generali, il contrasto all'evasione esige, oltre ad interventi di politica interna (non tributaria) di presidio del territorio e di contrasto "fisico", il contenimento della pressione tributaria; la riforma strutturale dei tributi; la modifica, anch'essa strutturale, degli accertamenti; la riforma delle sanzioni; la riforma del processo; la semplificazione radicale della legislazione e degli adempimenti.

Sono sei punti. Essenziali. Ed essenziale è che vadano a braccetto.

In termini specifici, poi, gli strumenti possono andare da un uso oculato del *reverse-charge* nell'IVA all'estensione del c.d. regime del margine per il commercio al minuto e all'ingrosso; dalla limitazione ulteriore dei pagamenti in contanti ad un uso mirato dello strumento del "conflitto di interessi" per la deduzione di costi specifici; dalla previsione della fatturazione (fatture, scontrini, ricevute) *on line* con l'amministrazione finanziaria o registrazione elettronica, alla "*cooperative compliance*" e al "tutoraggio" delle imprese; dalla messa in comunicazione delle decine di banche dati già a disposizione dell'amministrazione e della Guardia di Finanza, all'incremento dell'organico destinato ai controlli "sul campo", specie quelli bancari; dall'ampliamento degli strumenti di controllo antiriciclaggio alla "mappatura" dei contribuenti con la verifica della spesa, alla determinazione *ex ante* del reddito in accordo col contribuente.

Vi sono altri due profili, non meno importanti, riguardanti specificamente la

riscossione: la creazione di una vera e propria *task force* per identificare i beni furbescamente e fraudolentemente nascosti alla vista del fisco, così da riportarli a soddisfare i crediti erariali, di ognuno di noi. Il superamento, con una rinnovata normativa, dello schermo della personalità giuridica degli enti e delle molte finzioni, ad iniziare dalla “morte” delle società, che accompagnano la soggettività, in modo da far pagare il tributo a chi davvero si è messo scaltramente in tasca i soldi, ossia ai soci o agli amministratori.

Gli strumenti tecnici ci sono. Possono essere imperfetti, se ne possono ideare di più raffinati. Può darsi. Quel che fa difetto, in ogni caso, è la precisa ed univoca volontà politica, ed anche la determinazione di avvalersene della classe dirigente preposta a gestire in concreto i gangli del sistema.

Constatazione amara, che lascia l'agro in bocca. Ma le cose stanno così.