

## **Il falso mito del contrasto all'evasione come obiettivo di politica tributaria, tra vincoli strutturali dell'ordinamento, riflessi economici delle imposte ed affievolimento dei principi giuridici**

*di Raffaele Perrone Capano*

**Sommario:** 1) Le politiche di contrasto all'evasione come alibi per aumentare la pressione tributaria. 2) L'anomalia fiscale italiana e gli effetti della riforma degli studi di settore. 3) Alcuni caratteri distintivi dell'evasione italiana, loro riflessi sul ciclo economico, e limiti delle analisi previsionali; in particolare la riforma dell'IRE/IRPEF del 2007. 4) Il ruolo dei sostituti d'imposta per contenere l'evasione nelle imprese minori: funzione e limiti della cosiddetta tracciabilità. 5) Ricerca di un equilibrio tra contenimento dell'evasione e rilancio della competitività del sistema tributario: in particolare il regime delle imprese minori e quello dei redditi familiari.

### **1) Le politiche di contrasto all'evasione come alibi per aumentare la pressione tributaria**

Il tema della lotta all'evasione fiscale riemerge in Italia periodicamente, come un fiume carsico, nel dibattito di politica tributaria, in genere quale elemento di coesione sociale e di accompagnamento diversivo di interventi sul sistema fiscale finalizzati ad aumentarne il gettito; ottenuto il risultato, il tema ritorna tra quelli di cui non è opportuno occuparsi, risucchiato in un'impenetrabile cono d'ombra.

Probabilmente questa è una delle ragioni della scarsa attenzione dedicata al tema dai giuristi, che, per altro, in prevalenza sembrano più attenti ai profili interpretativi delle singole disposizioni tributarie, con particolare riferimento al contenzioso, che interessati ai problemi di struttura del sistema tributario; l'analisi giuridica dei tributi appare infatti orientata in prevalenza ad approfondire i meccanismi di funzionamento piuttosto che ad omologare i rapporti tra le diverse manifestazioni di capacità economica e la individuazione degli strumenti normativi idonei a regolarne i profili tributari.

Naturalmente non mancano eccezioni autorevoli, per tutte i puntuali e stimolanti interventi di Enrico De Mita sul "Il Sole 24 ORE", il cui carattere di attualità non fa premio sull'approfondimento ed il rigore metodologico.

Una disattenzione probabilmente motivata dal fatto che il sistema vigente si è un po' assestato, lungo l'arco di un ventennio, in un quadro di pressione fiscale moderata, che ne ha mascherato gli aspetti distributivi insoddisfacenti, le inefficienze sotto il profilo economico e le carenze normative e sistematiche; nodi strutturali che sono inevitabilmente venuti al pettine con la svolta della seconda metà degli anni novanta, caratterizzata da condizioni di stress fiscale, che hanno caratterizzato un processo riformatore non privo di elementi innovativi condivisi. Criticità di bilancio che ha contribuito ad accentuare le divaricazioni tra i principi anche di rilievo costituzionale caratterizzanti l'ordinamento tributario e la sua gestione quotidiana.

Sotto questo profilo quindi l'approccio al tema dell'evasione offerto dal Governo Prodi costituisce una novità di qualche rilievo, perché ha rappresentato un elemento di continuità dell'azione di governo che non può essere ignorata.

L'analisi della produzione normativa in campo tributario della più breve legislatura della storia repubblicana può rappresentare per il giurista l'occasione di una svolta, innanzitutto metodologica, sia perché il tema della lotta all'evasione sembra essere stato se non l'unico, certo il più caratterizzante ed insistito, elemento distintivo della politica tributaria del governo Prodi, sia perché l'elusione dei principi, che ne ha caratterizzato tanto gli aspetti contenutistici, quanto quelli applicativi, è stata per alcuni aspetti così insistita, da imporsi all'attenzione degli osservatori, per le ricadute che essa è destinata a determinare sulla società italiana, ben oltre i confini tributari.

Il problema, si badi bene, è, prima ancora che politico, culturale e deriva dall'idea, richiamata più volte in varie interviste dal Ministro dell'Economia Padoa-Schioppa, secondo cui, a parte la spesa per vitto, abbigliamento ed alloggio, in tutti gli altri settori le scelte del decisore pubblico sarebbero da preferirsi a quelle dei singoli. Pensiero debole, cui si contrappone talvolta la tesi che le imposte non rappresentino un

dovere civico oneroso ma necessario, ed un elemento insostituibile di coesione sociale, ma solo uno strumento di inefficienza, vessazione e spreco, che legittimerebbe forme di protesta e resistenza anche estreme.

Tesi quest'ultima non solo indifendibile in via di principio, ma assai poco aderente alla realtà italiana: in un sistema tributario caratterizzato da una diffusa autoriduzione dei tributi, che differenzia tipologicamente l'evasione italiana rispetto ai principali paesi industrializzati, forme di protesta eclatanti contro gli eccessi della fiscalità, appaiono poco realistiche, quando non velleitarie.

D'altra parte, l'analisi del tema dell'evasione fiscale e dei possibili strumenti di contrasto non può prescindere da questi limiti culturali, che hanno accompagnato nel tempo lo sviluppo ed il consolidamento di un ordinamento tributario poco attento ai principi e caratterizzato da forti venature corporative; ordinamento funzionale ad un sistema economico caratterizzato da scarsa mobilità sociale, ed assistenzialismo, da rigidità diffuse e da vincoli pressoché in ogni settore produttivo ed in cui la concertazione ha rappresentato, attraverso le protezioni assicurate agli interessi più forti, ed i condizionamenti imposti dai poteri auto organizzati, l'adattamento in chiave contemporanea del modello protezionistico, sviluppatosi nel contesto istituzionale autoritario ed autarchico degli anni '30. Un complesso di equilibri entrato in crisi con le strette fiscali degli anni '90 che contrasta con le esigenze di competitività anche di ordine fiscale, imposte dal processo di mondializzazione dell'economia.

È questo il quadro di riferimento entro cui va collocato ed analizzato il tema dell'evasione fiscale, in correlazione con un sistema di controlli poco efficace, anche per le caratteristiche strutturali delle principali imposte; in presenza di un ordinamento tributario, caratterizzato dalla sovrapposizione di interventi, spesso disorganici, disattento ai valori della persona, e della famiglia, che discrimina i redditi e le posizioni soggettive dei contribuenti in base a criteri spesso erratici e privi il più delle volte di elementi di ragionevolezza nel quale emergono le disparità di trattamento, diffuse praticamente in ogni tributo, spesso introdotte per correggere altre distorsioni, ovvero finalizzate a farne lievitare il gettito.

All'interno di questo orizzonte ed in un arco temporale di pochi mesi, la grandine di provvedimenti non solo legislativi, abbattutasi sui contribuenti e sull'Amministrazione Finanziaria, che non ha risparmiato praticamente nessun ramo dell'ordinamento tributario, avrebbe dovuto determinare, almeno nelle intenzioni del Governo Prodi, un salutare shock nei contribuenti, e diffondere di conseguenza una maggiore fedeltà fiscale; premessa, sempre secondo il Governo, per una graduale riduzione della pressione fiscale.

Ora, nonostante il supporto dei principali quotidiani, capofila "Il Sole 24 ore", che hanno sostenuto nei primi mesi in modo generalmente acritico la politica fiscale del vice-ministro Visco, i primi risultati non solo in tema di recupero dell'evasione, appaiono contraddittori e complessivamente deludenti, in un quadro di ulteriore incremento della pressione fiscale, dissimulato come recupero di evasione.

Intendiamoci, alcune misure di contrasto all'evasione nell'IVA, si pensi al reverse charge nei subappalti nel settore dell'edilizia e al nuovo regime dei trasferimenti immobiliari, attratti in larga maggioranza, all'imposta di registro, hanno chiuso alcune falle e ridotto per conseguenza, in quei settori, elusione ed evasione.

Ma l'assenza di qualsiasi analisi approfondita sulle cause ordinali dell'evasione, sulla sua distribuzione, limitata il più delle volte ad affermazioni generiche o di tipo moralistico e sui suoi collegamenti con l'economia, regolare e non, e le modalità non di rado propagandistiche con cui sono state accompagnate una serie di misure in qualche caso inutilmente onerose e vessatorie a carico dei lavoratori autonomi e delle imprese minori, hanno determinato reazioni ed effetti opposti rispetto a quelli attesi.

Anche perché, come vedremo, la diffusione dei comportamenti che determinano l'autoriduzione delle imposte da parte dei contribuenti è tale da non consentire al fisco di rinunciare agli strumenti premiali deflativi del contenzioso, quali l'accertamento con adesione, che abbattendo le sanzioni ne riduce parallelamente la deterrenza.

Con la conseguenza che, se si pone attenzione esclusivamente ai controlli e non si interviene contemporaneamente sulla normazione abbassando decisamente la soglia della convenienza ad evadere le imposte sul reddito, con interventi strutturali, sulla progressività

marginale, sulle deduzioni e sul regime dei redditi familiari, e la riforma dell'IRE-IRPEF del 2007 è andata in direzione opposta, i risultati in termini di contrasto all'evasione appaiono destinati a rimanere limitati quando non effimeri.

Del resto proprio la recente esperienza delle riduzioni fiscali introdotte con la Finanziaria 2005, i cui effetti positivi sul gettito erano stati sottostimati anche da chi le aveva adottate, avrebbe dovuto indurre il Governo Prodi a maggiore misura ed equilibrio, nella scelta anche temporale degli interventi; senza perdere di vista che il primo destinatario delle novità fiscali è l'Amministrazione Finanziaria, la cui azione di contrasto all'evasione per essere efficace richiede stabilità normativa e tempi ragionevoli.

L'aspetto sorprendente della questione è che anche il responsabile delle Finanze del Governo Prodi, on. Visco, sembrava convinto che il problema dell'evasione in Italia fosse rappresentato dal carattere anomalo dell'evasione italiana e dalla necessità quindi di riportare anche in Italia l'evasione entro gli standard dei principali Paesi europei.

Tuttavia le misure adottate, quali la moltiplicazione degli oneri documentali ed amministrativi, l'inasprimento delle sanzioni e l'aumento dei controlli, se si prescindono dall'abuso della retroattività, comunque ingiustificabile e come vedremo in seguito in qualche circostanza causa di effetti indesiderabili dal punto di vista economico, sottostimati del Governo, rappresentano strumenti 'normali', certo non inutili, ma sicuramente non decisivi, per ricondurre l'evasione italiana entro limiti di normalità.

Al contrario gli interventi sulle principali imposte, motivati con la necessità di contrastare l'evasione, appaiono piuttosto finalizzati a recuperare gettito; le misure adottate non soltanto ignorano il problema della evasione strutturale, ma tendono talvolta ad alimentarla ulteriormente. Si pensi alla riforma dell'IRE/IRPEF del 2007, che ha sostituito le deduzioni con le detrazioni, soluzione solo apparentemente neutrale, ha dimezzato il primo scaglione e ha rivisto al rialzo le aliquote intermedie; mentre infatti il carattere decrescente delle deduzioni non influisce sulla progressività marginale, le detrazioni decrescenti introducono una ulteriore aliquota implicita che si somma a quella nominale, pari alla percentuale di decrescenza delle detrazioni al crescere dell'imponibile.

Una riforma che nel 2007 ha determinato da sola un incremento del gettito di oltre 3 punti percentuali nelle ritenute sui redditi da lavoro dipendente del settore privato, compreso l'aumento delle addizionali locali e al netto degli elementi (aumento della retribuzione e del numero degli occupati) che hanno ampliato gli imponibili. Questo dato deve fare riflettere, perché il settore del lavoro dipendente privato è stato poco influenzato nel 2007 da aumenti straordinari delle retribuzioni, quali i rinnovi contrattuali; mentre non vi è alcuna evidenza empirica di una riduzione della propensione a corrispondere quote di salario al nero da parte delle realtà minori.

Nel 2007 quindi l'aumento del prelievo a carico dei redditi da lavoro (dipendente ed autonomo) è stato non solo molto più elevato di quanto indicato in Finanziaria (5,4% al lordo delle addizionali locali - +7,2% complessivo) ma anche superiore alle stime della banca d'Italia (+2,7%). Una parte d'aumento del gettito è quindi espressione diretta della nuova struttura dell'IRE/IRPEF, e conferma ampliandole le stime da noi formulate nel dicembre 2007.

L'effetto combinato dell'aumento degli imponibili, legato agli interventi correttivi sugli studi di settore e dalle aliquote dell'IRE/IRPEF è particolarmente evidente nel settore dei redditi di lavoro autonomo e di impresa; qui le ritenute a titolo di acconto crescono del 6,6% mentre il totale dell'IRE/IRPEF in autoliquidazione cresce nel 2007 del 14%. Un risultato questo che evidenzia, ben più del contrasto all'evasione, l'intento di perseguire una redistribuzione tra le diverse categorie di percettori di redditi del carico dell'IRPEF, motivata con il contrasto all'evasione.

Anche il regime forfetario, introdotto anch'esso con la Finanziaria 2007, in alternativa agli studi di settore, per i contribuenti minimi, una misura apprezzabile specie per i riflessi sull'evasione nell'IVA, è stato messo in piedi con una tale improvvisazione, da renderlo da un lato poco attraente (l'aliquota omnicomprensiva del 20%, accompagnata dall'ineducibilità dell'IVA appare vantaggiosa solo per quei contribuenti che si collocano in prossimità della soglia dei 30.000 euro, ovvero svolgono un'attività caratterizzata da molto "nero"), dall'altro, in particolari ipotesi, eccessivamente privilegiato; in ogni caso la determinazione dei ricavi è

caratterizzata dall'assenza di riscontri, per cui è di fatto rimessa al buon volere dei contribuenti. Un risultato questo contraddittorio dal punto di vista del contrasto all'evasione e quanto meno dubbio dal punto di vista della semplificazione che, per essere legittima, richiede proporzionalità tra strumenti derogatori e risultati.

## **2) L'anomalia fiscale italiana e gli effetti della riforma degli studi di settore**

Se si analizza il rapporto tra le diverse tipologie di contribuenti e le principali imposte, appare evidente che l'anomalia fiscale italiana sia indotta da un numero di lavoratori autonomi, di imprese individuali o familiari o minori multiplo rispetto a Paesi con livello di sviluppo comparabile al nostro ed i cui redditi vengono determinati dagli stessi contribuenti in base a dichiarazione, senza alcuna intermediazione o confronto preventivo con l'Amministrazione finanziaria.

Questi soggetti sono sottoposti mediamente ad un livello più elevato di imposizione rispetto a quello dei redditi di pari importo da lavoro dipendente, con la motivazione sottintesa che dispongono di una maggiore possibilità di occultarne una parte. Quindi per difendersi in qualche misura da quelli che considerano gli eccessi dell'imposizione sul reddito, personale e d'impresa, attuano una programmazione fiscale, compatibile con gli studi di settore, basata sul contenimento del volume d'affari, bilanciato dalla rinuncia a dedurre una parte dei costi, con effetti di trascinarsi, sia sull'IVA sia sull'IRAP.

La vera anomalia quindi è rappresentata da una struttura ordinamentale delle imposte e degli studi di settore, che favorisce questo tipo di comportamenti, ed anzi li istituzionalizza, senza porsi il problema degli effetti distributivi perversi in termini di gettito tra le principali imposte di un sistema tributario, in cui il prelievo non tiene conto delle interdipendenze tra tributi a carico del medesimo contribuente. In particolare, la convinzione diffusa che nei rapporti economici con soggetti minori, l'IVA sia un'imposta semiopzionale, da assolvere solo se è possibile scaricarla a valle, evidenzia il carattere irrealistico di politiche di contrasto dell'evasione che non incidano sulle cause strutturali, ma vanno in senso opposto, aumentando la convenienza ad evadere, e si affidano esclusivamente all'aumento degli adempimenti amministrativi e dei controlli.

D'altra parte, anche l'analisi economica del fenomeno evasione, se si limita a definirne i confini e ad evidenziarne le motivazioni economiche ma non è affiancata da uno studio delle conseguenze ordinamentali dell'evasione che consenta di intervenire sui tributi con modifiche normative che incidano positivamente sulla convenienza ad evadere, non è in grado di assicurare risultati eclatanti e soprattutto stabili nel tempo, nonostante l'aumento dei controlli.

Anche perché questi comportamenti diffusi, se da un lato sottraggono una parte del reddito effettivo a tassazione, dall'altro sottopongono i contribuenti a una pressione fiscale molto superiore alla media europea. Sotto questo profilo la tesi che il recupero di evasione avrebbe effetti neutrali nei confronti dei contribuenti onesti, sostenuta dal Ministro Padoa Schioppa nella RUEF del marzo 2008, appare semplicistica. Questa opinione avrebbe un fondamento se l'evasione "anomala" occultasse risorse successivamente disponibili, attraverso le politiche di contrasto all'evasione. La realtà è invece che l'evasione anomala e l'economia irregolare operano redistribuzioni al loro interno, la cui correzione comporta effetti sensibili anche per l'economia regolare.

Comunque, l'effetto indotto più grave di questa anomalia italiana, prodotto sia dalle caratteristiche strutturali delle imposte sul reddito (progressività marginale elevata, deducibilità parziali poco efficaci, scarsa attenzione alle condizioni personali e familiari, disparità di trattamento nella tassazione del reddito di impresa a carico delle realtà minori) sia dal carattere duale dell'economia italiana, caratterizzata da polverizzazione del sistema di imprese e dalla diffusione di vaste aree di economia irregolare, è che tale anomalia consente all'evasione "regolare" di prosperare quasi indisturbata.

A queste caratteristiche strutturali delle imposte sul reddito, che sembrano ignorare le realtà economiche, chiamate ad assolvere il tributo, si affianca l'IRAP, un'imposta a larga base imponibile, particolarmente onerosa per il lavoro autonomo, almeno fino all'introduzione nel 2005 di una no-tax area pari a 7.500 euro per le imprese minori (fino a 5 dipendenti).

La stretta fiscale, conseguente ai decreti Bersani - Visco e alla

finanziaria 2007, proprio per la filosofia che l'aveva ispirata, che evidenzia, dietro lo schermo della lotta all'evasione, quella di fare cassa ad ogni costo, e di colpire nel mucchio con inasprimenti generalizzati, ha dimostrato, come era facilmente prevedibile, tutti i suoi limiti, puntualmente riflessi nell'andamento delle entrate tributarie nel 2007; la cui crescita, al netto delle una tantum è stata del 6,8% ; ben superiore quindi alle previsioni formulate dal Governo con la Legge finanziaria 2007. Questo dato non deve trarre in inganno: l'incremento del gettito infatti, a parte l'imposta di registro che cresce per la sottrazione della maggior parte dei trasferimenti immobiliari al previgente regime IVA, si concentra essenzialmente sull'IVA trascinata dalla ripresa del 2006/07 e sulle imposte sul reddito, la cui distribuzione evidenzia, ben più che un contenimento dell'evasione, i forti inasprimenti introdotti dalla finanziaria 2007 con la riforma delle aliquote e delle detrazioni, a carico della larga maggioranza dei contribuenti, specie con carichi familiari.

All'aumento del gettito contribuisce anche, come è ovvio, la revisione retroattiva degli studi di settore, che ha comportato nel 2007 un incremento dell'autoliquidazione del 18,5%. Ma si tratta appunto di un dato fortemente condizionato da un comportamento del legislatore che definire anomalo appare un eufemismo. L'applicazione del nuovo regime degli studi, modificato per interventi successivi sino alla primavera 2007, ne ha ritoccato profondamente la funzione, avvicinandola a quella di un catasto anomalo. L'applicazione poi dei nuovi indici a redditi già prodotti (quelli del 2006), ha trasformato l'aumento del prelievo in una sorta di quota capitaria, come del resto è stato sottolineato, con qualche spregiudicatezza, dall'ex Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Romano.

Una scelta questa esclusivamente politica, supportata da motivazioni economiche fragili e comunque discutibili, che si è inserita nel contesto normativo non solo senza un minimo di visione sistematica, ma stravolgendone sicuramente i principi.

In definitiva, l'incremento di gettito, proveniente da aree ad evasione diffusa, sembra il frutto di interventi estemporanei piuttosto che il risultato di un contenimento strutturale dell'evasione. Mentre appaiono purtroppo evidenti gli effetti recessivi di una politica tributaria poco meditata, che avendo sottratto in soli 5 mesi, da luglio a novembre, 21 miliardi di maggiori imposte tra i redditi ed IRAP a famiglie e imprese ha anticipato, aggravandolo, il forte rallentamento dell'economia mondiale. A conferma della nostra opinione che l'evasione rappresenti un fenomeno assai più complesso e delicato di quanto sembravano credere Visco e Bersani, che incide sulla struttura dell'economia, alimentando quella irregolare, ma, almeno per la parte che Visco definisce anomala, redistribuisce risorse più che nascondere tesori.

Ma l'aspetto meno convincente dell'azione di contrasto all'evasione degli ultimi mesi è rappresentato dal fatto che questa, da un lato ha comportato un consistente aggravio degli adempimenti amministrativi e burocratici, che ha inciso quanto meno indirettamente su tutta la platea dei contribuenti. Dall'altro è stata inserita in un contesto di interventi modificativi dell'imposta personale caratterizzati dalla riduzione dell'ampiezza degli scaglioni, dall'incremento delle aliquote e quindi dall'aumento della progressività marginale per l'intera platea dei contribuenti, che non incoraggiano certo la fedeltà fiscale.

Ovviamente non sottovaluto né la gravità del fenomeno evasione, né la difficoltà di adottare adeguate politiche di contrasto, se l'obiettivo è quello di ottenere effetti immediati dal lato del gettito. Ma pensare di aggredire l'evasione attraverso l'abuso di disposizioni a carattere retroattivo, prima ancora di essere illusorio è semplicemente errato.

Credo che alla base del sostanziale insuccesso della politica tributaria avviata dal Governo Prodi e di cui rappresenta un'evidente spia l'invito del Presidente del Consiglio ai parroci, la scorsa estate, di associarsi alla lotta all'evasione fiscale nelle omelie domenicali, vi sia l'illusione che l'evasione fiscale "anomala" nasconda un "tesoro" che, ove recuperato, consentirebbe miracolosamente non solo di riequilibrare i conti pubblici, ma di finanziare ulteriore spesa pubblica. Il filo conduttore sotto traccia che ha ispirato l'azione del Governo in campo tributario, è stato quindi quello di recuperare base imponibile, senza preoccuparsi né dei principi né degli effetti. Una linea politica tributaria dai profili distributivi assai discutibili, che evidenzia anche una pericolosa sottovalutazione dei riflessi depressivi della propria azione sulla crescita economica.

Certo sarebbe ingeneroso attribuire tutte le responsabilità al solo Governo Prodi. I grandi quotidiani di proprietà industriale, La

Confindustria e i sindacati, ciascuno per ragioni sue proprie ha tenuto bordone ad una politica tributaria ai limiti dell'irresponsabilità, per l'effetto combinato della riforma sull' IRE/IRPEF e della rivalutazione retroattiva degli studi di settore, i cui effetti redistributivi e di gettito si sono fatti sentire sui conti degli italiani a partire da luglio. Effetti puntualmente registrati dal carattere tendenzialmente piatto della domanda interna, la cui dinamica è sostanzialmente pari a quella del tasso di immigrazione, regolare e non, e dal rallentamento del PIL nel secondo semestre 2007, che ha cominciato a scontare "l'effetto fisco", particolarmente evidente nel calo degli investimenti, ben prima che si manifestassero in Europa gli effetti della crisi dei mutui sub-prime negli Stati Uniti.

Come non collegare questo dato alla stretta fiscale sulle imprese, specie le minori che operano in regime di studi di settore, che ha prosciugato risorse altrimenti destinate a rimanere nelle imprese, e che ha accompagnato queste misure di aggravio con una ulteriore stretta alla deducibilità degli interessi passivi a partire dal 2008.

Già altre volte ho sottolineato come l'evasione "anomala" rappresenti lo schermo che consente ad una evasione "normale", particolarmente aggressiva, di prosperare praticamente indisturbata al riparo di quella "anomala". Quest'ultima, per la sua diffusione di massa, rappresenta un multiplo rispetto a quella "normale"; ma mentre questa sottrae al fisco risorse reali e, ove ridimensionata, consentirebbe consistenti recuperi di gettito, l'evasione "anomala", cui si collega affiancandola l'economia irregolare, si limita in gran parte a redistribuire tra i diversi fattori produttivi (consumatori e famiglie) risorse in larga parte "reali" solo in quanto sottratte a tassazione: una situazione questa difficilmente quantificabile, ma di dimensioni comunque imponenti.

Si pensi ad esempio alla quota di salario distribuita fuori busta dal sistema delle imprese minori, al lavoro irregolare, quando non completamente al nero, che, secondo le stime ISTAT, coinvolgerebbe tre milioni e mezzo di lavoratori, questi si realmente precari; alla parte di costi ed oneri deducibili non dichiarati da lavoratori autonomi ed imprese minori, per risultare congrui rispetto ai parametri degli studi di settore. Si stima che la sola evasione dei redditi da lavoro dipendente rappresenti oltre il 60% dell'evasione fiscale e contributiva totale; ma appare evidente che, proprio per il peso della progressività marginale, ove questi redditi venissero recuperati a tassazione, nella maggior parte dei casi verrebbero meno le condizioni economiche che hanno consentito di distribuirli.

Almeno due indizi confermano questa analisi: il primo è rappresentato dalla dipendenza crescente dell'economia italiana dalla domanda estera nell'ultimo decennio. Le imprese italiane in difficoltà ad esportare nel 2003/04 con il cambio del dollaro ad 1,20 contro l'euro, oggi continuano a d'esportare con il dollaro svalutato ad 1,60. Un dato questo che evidenzia la profondità del processo di ristrutturazione che ha investito in questi anni il sistema delle imprese che consente di esprimere quanto meno dei dubbi sulla attendibilità degli indicatori che misurano l'andamento della produttività del nostro Paese. Quello che manca ai fini della crescita è il sostegno della domanda interna che evidentemente non riceve spinte dal "tesoro" dell'evasione, semplicemente perché l'evasione diffusa si limita a redistribuire risorse in modo anomalo, ma non nasconde alcun tesoro.

Il secondo indizio è costituito dal fatto che evasione anomala ed economia irregolare sono stati appena sfiorati dai processi di riorganizzazione produttiva e distributiva; il che ne evidenzia il carattere strutturale e la necessità quindi di contenere e ricondurre gradualmente il fenomeno entro limiti "normali", attraverso interventi sulle imposte che incidano sulla convenienza ad evadere, piuttosto che concentrare l'attenzione esclusivamente sui controlli. I quali, nella migliore delle ipotesi, risolverebbero il problema nell'arco di qualche decennio.

Si tratta, come è facile vedere, di un'evasione doppiamente "anomala", in quanto indotta dalla struttura stessa del sistema tributario, che rende più conveniente per il datore di lavoro non dedurre una parte dei costi anche fiscali del monte salari, sia per occultare una parte del proprio reddito, sia per ridurre la base imponibile dell'IRAP; con l'effetto di trascinarsi che alimenta l'evasione all'IVA, un'evasione, tra l'altro, spesso indotta dal lato dell'offerta. Si pensi, nell'ambito della famiglia, al lavoro part-time di uno dei coniugi, di norma la donna, il cui reddito, specie al sud, difficilmente, supera la soglia di esenzione di 8.000 euro annui, ma che oltre i 2.854 euro comporta, per l'altro coniuge, la perdita

della detrazione d'imposta di 800 euro: è evidente l'incentivo a non perdere tale beneficio, contrattando una retribuzione al nero.

Anche perché, con il regime previdenziale a carattere contributivo vigente, difficilmente l'assegno pensionistico di una lavoratrice, specie se poco qualificata e part-time, sarà superiore a quello sociale, che le verrà comunque riconosciuto al termine della vita lavorativa.

Chi scrive non sottovaluta gli effetti negativi prodotti dall'evasione e dalla crescita in parallelo ed in simbiosi di un'economia irregolare diffusa, spesso a carattere marginale, che, specie nel Mezzogiorno, alimenta una vasta zona grigia caratterizzata da assenza di regole, in cui la criminalità organizzata prospera praticamente indisturbata. Ma non basta una finalità virtuosa accompagnata da buone intenzioni a trasformare la produzione alluvionale di disposizioni tributarie dell'ultimo anno e mezzo, molte delle quali inducono nel sistema costi maggiori dell'evasione che dovrebbero scoraggiare, in una politica tributaria.

Occorre sottolineare che evasione ed economia irregolare sono realtà mobili, caratterizzate da molteplici interconnessioni, che si alimentano vicendevolmente e che rendono quindi poco efficaci misure di contrasto che dilatano in misura spesso irragionevole gli adempimenti amministrativi ed incidono esclusivamente sui controlli, senza modificare il quadro delle convenienze economiche che alimentano l'evasione, attraverso interventi mirati sulla normazione.

D'altra parte, l'economia irregolare, che paga comunque una quota di imposte non trascurabile, per l'impossibilità di dedurre i costi, è un fenomeno più grave, perché non rappresenta, come l'evasione, una zona franca, in un sistema basato su regole, ma una realtà che sopravvive in quanto è fuori da qualsiasi sistema di regole. I due fenomeni, sostanzialmente diversi, ancorché in simbiosi, vanno quindi combattuti eliminando le cause che li alimentano.

Sotto questo profilo, la richiesta ricorrente di una fiscalità di vantaggio per le aree economicamente deboli, pur essendo comprensibile, deve essere ribaltata. Non servono regimi fiscali di favore, inseriti in un sistema che non è in grado di funzionare, perché troppo oneroso per tutti. Serve invece una riforma profonda del sistema tributario che gradualmente consenta all'Italia di liberarsi dell'attuale fiscalità di "svantaggio" ed asseconi la tendenza in atto da alcuni anni nell'economia italiana a ristrutturarsi in base a modelli organizzativi che ridimensionino le possibilità di evasione non alimentino l'economia irregolare, e consentano di attuare un modello di decentramento fiscale che contribuisca ad aumentare l'efficienza della spesa pubblica e la competitività del sistema.

In ogni caso, sembra evidente che la questione evasione, assai complessa, proprio per la sua diffusione, e per i risvolti sociali che la caratterizzano, non possa essere letta in chiave esclusivamente moralistica, o peggio ancora, classista. Aggredire l'evasione attraverso l'aumento degli adempimenti amministrativi e la tracciabilità dei pagamenti, che in economie caratterizzate da irregolarità diffuse ha il solo effetto di alimentarle ulteriormente, senza un'analisi approfondita del fenomeno, che evidenzerebbe l'esigenza di interventi sulla struttura delle imposte sul reddito, finalizzati innanzitutto a ridurre la convenienza ad evadere, può determinare qualche risultato in termini di gettito nel breve periodo, destinato ad essere rapidamente riassorbito. Ma non incidendo sulle cause dell'evasione anomala, non può né ridimensionarla, né tanto meno sconfiggerla. E questo, proprio perché basata sull'impiego di strumenti di controllo, immaginati per contrastare l'evasione "normale".

L'esperienza ci conferma che se non si analizzano le interdipendenze tra le diverse imposte in una logica di sistema, limitandosi ad interventi sui singoli tributi, il fenomeno della "fuga davanti alle imposte" trova al suo interno nuovi equilibri, ma non subisce ridimensionamenti sostanziali, mentre gli effetti di gettito delle politiche anti-evasione da un lato incidono negativamente sul ciclo, dall'altro tendono ad essere riassorbiti rapidamente e quindi ad essere effimeri. D'altra parte se non si affronta attraverso la riduzione della convenienza ad evadere il nucleo centrale dell'evasione anomala, anche il dare giusto rilievo ai profili etici nelle politiche di contrasto non condurrà agli esiti attesi.

Comunque, se il problema dell'evasione "anomala" si limitasse ad una redistribuzione di risorse orientata dagli equilibri di mercato, si potrebbe pensare che essa di fatto assuma anche aspetti positivi, perché s'incaricherebbe di correggere, attraverso il mercato, almeno in parte, alcune distorsioni e i più evidenti limiti distributivi del nostro sistema di

imposte sul reddito.

Ma a parte la sostanziale inaccettabilità giuridica e di principio di equilibri fiscali di questo tipo, intrinsecamente anomali, gli effetti di questo modo di procedere, indotto da una struttura delle principali imposte inefficiente ed iniqua, sono tutt'altro che neutrali dal punto di vista della distribuzione degli oneri tributari, sia per i singoli contribuenti, sia sotto il profilo macroeconomico.

All'eccesso di prelievo, per giunta mal distribuito, che caratterizza le imposte sul reddito, personale e societario, corrisponde infatti, sulla base del raffronto tra l'aliquota media del tributo ed il gettito rispetto al PIL registrato dall'IVA armonizzata nei principali Paesi dell'UE, un'evasione in Italia non inferiore ai 25-30 miliardi di euro. Un'evasione i cui effetti di reddito si distribuiscono, in misura difficilmente stimabile, su famiglie ed imprese che ne sono le principali destinatarie, ma che erode dall'interno la competitività del nostro sistema produttivo, penalizzando le esportazioni, ed alimenta un'economia irregolare che costringe le imprese alla frammentazione ed al nanismo, in sinergia con una legislazione in tema di lavoro indifferente al tema della crescita dimensionale delle aziende, e più in generale della loro competitività.

E' vero che negli ultimi anni anche il gettito dell'IVA ha avuto una dinamica più accentuata rispetto alla crescita dei consumi interni, dalla quale alcuni commentatori hanno tratto conclusioni forse troppo frettolose sul recupero di evasione nell'IVA. Innanzitutto l'IVA è un'imposta afferente ai consumi, il cui rapporto con il consumo è solo indiretto; basta pensare agli investimenti che riducono il gettito del tributo e quindi falsano il rapporto tra la dinamica dei consumi e quella effettiva dell'IVA, senza perdere di vista che il luogo di versamento dell'IVA spesso non coincide con quello in cui vengono effettuate le operazioni imponibili.

Occorre poi considerare che ai fini del rapporto tra gettito del tributo aliquota standard e PIL utilizzato per i confronti in Europa, quello che conta non sono i versamenti lordi ma il gettito effettivo realizzato ciascun anno; e la forbice tra incassi e gettito effettivo dell'IVA in base ai dati disponibili evidenzia una tendenza a ridursi molto più lenta rispetto alla dinamica degli incassi. A questo risultato comunque positivo, non è stata certo indifferente la politica tributaria degli ultimi anni: si pensi ad esempio all'estensione degli studi di settore alle società di capitali introdotta nel 2005, o al reverse charge negli appalti nell'edilizia del 2006; ma non va neppure trascurata la forte crescita della grande distribuzione (+5,4 % in Campania nel 2007, più del doppio della media nazionale), che aumenta il grado di resistenza all'evasione dell'IVA, ma non è certo il frutto di scelte discrezionali del legislatore tributario.

La frammentazione delle imprese a sua volta alimenta l'evasione fiscale, per la maggiore difficoltà di determinare il reddito effettivo in sede di accertamento per questa tipologia di contribuenti; mentre la rigidità della legislazione in tema di lavoro rappresenta un ostacolo obiettivo di rilievo alla crescita dimensionale delle imprese che, ove realizzata, contribuirebbe a ricondurre gradualmente l'evasione entro margini di normalità.

La questione delle origini anche fiscali della perdita di competitività del nostro sistema produttivo, sospinta da una legislazione che aumenta le imposte per tenere conto dell'evasione, alimentando una spirale perversa, è un tema incomprensibilmente ignorato sia dall'indagine economica sia da quella giuridica.

Le ragioni sono molteplici. Da un lato vi è la tendenza degli economisti ad applicare all'analisi delle imposte, parametri elaborati in altre esperienze, che semplicemente non si prestano ad essere trasposti in un modello, quale quello italiano, che, sotto il profilo della parcellizzazione del sistema produttivo, è assai più vicino alla realtà turca che a quella tedesca, quindi di difficile interpretazione: ed in cui convivono imprese tecnologicamente avanzate e realtà produttive tipiche di economie in ritardo di sviluppo.

La scarsa attenzione posta all'analisi dei profili distributivi della capacità economica che esprime attitudine alla contribuzione, in rapporto all'insieme dei tributi che incidono sui redditi da lavoro autonomo e di impresa minore, che riguardano non solo l'imposta personale ma anche gli oneri sociali, l'IRAP e l'IVA, ha avuto nel tempo come conseguenza quella di alimentare un'evasione all'IVA, il cui onere è normalmente scaricato a valle, indotta prevalentemente dalla necessità di ridurre il peso degli oneri contributivi e fiscali, considerati troppo onerosi per il contribuente.



Dall'altro occorre sottolineare che quello che oggi può apparire uno scarso interesse della maggioranza dei giuristi agli effetti economici e distributivi dei tributi, ed in genere ai profili che sottendono alla normazione, è la conseguenza del fatto che nel primo quindicennio di applicazione della riforma tributaria, la Corte Costituzionale, con il contributo determinante della dottrina tributarista, ha eliminato alcune delle più evidenti incongruenze introdotte dal legislatore nel 1977 (cumulo dei redditi nell'imposta personale; ILOR sui redditi da lavoro autonomo). Nel quindicennio successivo invece, le difficoltà della finanza pubblica che avevano condotto alla svalutazione della lira del 1992, hanno condotto ad una linea di politica tributaria molto condizionata dalla situazione economica contingente, con una generale disattenzione ai profili giuridici che si è ripercossa da un lato in una evidente disorganicità del sistema tributario; dall'altro in un minore coinvolgimento della evoluzione della normazione in campo fiscale.

Ex adverso si possono ad esempio richiamare i pertinenti rilievi di Raffaello Lupi sul tema ricorrente della riforma dell'imposizione delle rendite finanziarie e immobiliari che, nelle intenzioni del Governo Prodi, avrebbero dovuto essere tassate con un'aliquota proporzionale unica del 20%.

Ora, che l'attuale tassazione dei redditi immobiliari sia particolarmente onerosa, mentre l'attività di trading dei titoli finanziari sia sottoposta ad un regime di evidente favore è cosa nota. Ma i rimedi che vengono proposti appaiono ancora peggiori degli inconvenienti che vorrebbero risolvere perché, anziché ridurre disparità di trattamento e privilegi, contribuiscono ad alimentarli ulteriormente. Non si vede perché gli effetti della progressività siano considerati eccessivi e quindi meritevoli di riduzione per i redditi immobiliari e non anche per quelli da lavoro; o cosa accomuni il reddito prodotto dal trading di titoli in borsa alla rendita finanziaria di un risparmiatore, tassata sì al 12,5%, ma su una base imponibile che, per almeno i due terzi, sconta la svalutazione del capitale investito.

In una visione sistematica dei tributi il peso eccessivo dell'imposizione sui redditi immobiliari può essere riequilibrato intervenendo sia sull'ICI di cui potrebbe essere ammessa la deducibilità dall'IRE/IRPEF, sia sulla base imponibile che potrebbe essere ulteriormente ridotta per gli immobili dati in locazione; riducendo la convenienza ad evadere senza scardinare ulteriormente l'IRPEF.

Probabilmente la ragione principale del disinteresse ad affrontare in modo pertinente il tema della struttura del sistema tributario e dei suoi riflessi distributivi ed allocativi che minano la competitività fiscale del nostro sistema tributario, nasce proprio dalla frammentazione degli interessi che caratterizza la nostra economia e che ha contribuito a costruire nel tempo un modello a carattere accentuatamente corporativo. Vi è in molti il timore diffuso che una riforma incisiva in senso competitivo del sistema tributario comporti la perdita dei privilegi e benefici attuali, mentre non si è in grado di valutare i possibili futuri vantaggi; d'altra parte la vasta platea di contribuenti, che non gode di particolari privilegi o non raggiunge un livello di reddito tale da rendere conveniente un'organizzazione fiscale più complessa a fini elusivi, si arrangia come può, alimentando i mille rivoli dell'evasione di massa e dell'economia irregolare.

Ora quindi, il primo e più urgente problema è quello di affrontare correttamente la questione tributaria, liberando il dibattito da profili moralistici e classisti, al cui riparo si è consolidato il sistema vigente; ristabilendo le condizioni per il ripristino non solo formale dello Stato di diritto in campo tributario, il cui presupposto è costituito dalla parità di trattamento per tutti i contribuenti, in rapporto alla propria effettiva capacità contributiva e quindi con una particolare attenzione alle interrelazioni tra i diversi tributi che ne condizionano gli effetti distributivi. E' ben vero che l'evasione fiscale rappresenta un evidente elemento di distorsione distributiva, che oltre ad alimentare disparità di trattamento tra contribuenti, prive di qualsiasi supporto logico, ha effetti distorsivi sulla concorrenza e quindi sul corretto funzionamento del mercato. D'altra parte, questo è probabilmente l'aspetto più discutibile dell'attuale politica tributaria, la pretesa di operare una più energica politica di contrasto all'evasione, senza aggredire le cause strutturali che l'alimentano, segna la differenza tra l'aver conseguito alcuni risultati pur apprezzabili in singoli settori particolarmente critici, e l'avviare un coerente e razionale disegno riformatore finalizzato a contrastare l'evasione, attraverso una più equilibrata distribuzione degli oneri

tributari tra le diverse imposte per l'insieme dei contribuenti, aumentando il grado di adesione dei contribuenti al dovere fiscale (tax compliance).

Due esempi, tra i molti possibili, evidenziano questa assenza di una visione realistica dei problemi distributivi e di efficienza del sistema tributario e degli strumenti idonei a correggere tali problemi; questioni probabilmente non ignorate neppure dal Governo, ma in contrasto con i propri impellenti obiettivi di gettito. Il primo esempio si riferisce ai trasferimenti immobiliari: negli ultimi due anni una serie di interventi di razionalizzazione avevano esteso il modello di imposizione in base ai valori catastali avviato da Visentini (mai abbastanza benemerito per questa intuizione) oltre vent'anni fa a tutti i trasferimenti, generalizzando la separazione tra valore fiscale ai fini del trasferimento e valore contrattuale stabilito nell'atto.

Inopinatamente, in parallelo con un processo di revisione delle rendite catastali che comporterà a regime incrementi anche molto considerevoli, la Finanziaria 2007 ha limitato l'applicazione della Visentini ai soli trasferimenti di abitazioni tra privati. Una scelta dettata da un fiscalismo non solo miope, ma anche poco intelligente. Vale la pena di ricordare che l'attuale regime delle imposte catastali è stato pensato quando gli immobili non erano sottoposti ad una imposta patrimoniale a carattere ordinario, come avviene oggi con l'ICI, e che comunque l'aumento delle rendite catastali in corso poteva essere accompagnato da una minore riduzione dell'aliquota dell'imposta di registro, con effetti positivi sul gettito.

Senza ricorrere ad interventi che segmentano senza valide ragioni economiche il mercato immobiliare e comportano la sottrazione di alcune migliaia di dipendenti a compiti più produttivi, con costi di gestione notevoli, ed alimenteranno un contenzioso di cui non si sentiva alcun bisogno. Una scelta assai discutibile anche dal punto di vista socio-economico, che comporterà un consistente aumento della quota di denaro liquido necessaria per l'acquisto di una abitazione con mutuo da parte di giovani coppie, con rinvio degli acquisti ed effetti depressivi sulla domanda di abitazioni di nuova costruzione.

Ancora più discutibile e comunque priva di qualsiasi logica dal punto di vista del contrasto all'evasione, la serie di interventi a cascata sugli studi di settore prodotti nell'ultimo anno in cui convivono norme finalizzate a ridurre la possibilità di forzare il software Gerico, del tutto ragionevoli, con altre finalizzate ad aumentarne il gettito, che non intervengono sul meccanismo di funzionamento, migliorandone la capacità di valutazione media delle diverse realtà economiche sottoposte agli studi; ma guardano solo all'aumento degli imponibili con interventi sui parametri valutativi che contrastano, specie dopo la loro estensione alle società di capitali, con la funzione degli studi.

Questi ultimi, introdotti nella seconda metà degli anni '90 sulla base della consolidata e positiva esperienza francese, ma con il limite di dovervi far rientrare un numero di contribuenti tre volte maggiore, non essendo previsto, nel nostro modello di imposizione personale, uno strumento deflativo paragonabile alla "déclaration contrôlée" francese, che separi nettamente il regime fiscale del maggior numero di contribuenti minori, rispetto a quello ordinario, hanno avuto un ruolo decisivo nello spingere l'insieme dei contribuenti a presentare dichiarazioni dei redditi meno irrealistiche, rispetto ad un recente passato.

Il condono del 2003, finalizzato a favorire il passaggio dal sistema di detrazioni d'imposta, proprio dell'IRPEF, al nuovo modello di deduzioni allargate, previsto dalla nuova IRE, con l'obiettivo di ampliare in misura significativa gli imponibili dichiarati, senza sostanziali aggravii d'imposta per i contribuenti, e l'estensione degli studi alle società di capitali nel 2005, hanno ulteriormente amplificato questo processo, puntualmente osservabile ad un'analisi attenta dell'andamento del gettito dell'IRE e dell'IRES, e per trascinarsi dell'IRAP e dell'IVA interna, negli ultimi quattro anni.

Ma gli studi di settore non possono essere considerati un surrogato di un sistema di catastalizzazione dei redditi che, per l'ampiezza della platea dei soggetti coinvolti, sarebbe di assai difficile realizzazione e comporterebbe comunque una forbice di adattabilità ed avvicinamento alla realtà dei singoli, tale da renderli difficilmente compatibili con i principi di parità di trattamento e capacità contributiva.

Gli attuali studi di settore costituiscono al contrario uno strumento di pianificazione fiscale per i contribuenti e di selezione delle posizioni da sottoporre a verifica da parte dell'Amministrazione, che richiedono per

svolgere in modo efficace il loro ruolo, un affinamento continuo, specie dal punto di vista della diversificazione territoriale, ancora assai poco considerata. Non si comprende perché, ad esempio, gli studi non prendano in considerazione alcuni indicatori derivati dall'IRAP, imposta che, per il suo carattere reale, presenta un maggiore grado di resistenza all'evasione ed i cui elementi essenziali potrebbero essere utilizzati per un affinamento degli indici di congruità e coerenza.

Ipotesi questa che consentirebbe di definire anche la questione dei limiti di applicabilità dell'IRAP alle attività di lavoro autonomo; il cui carattere di imposta che discrimina i redditi di lavoro sulla base di criteri opinabili è stato attenuato, ma non risolto, dalla giurisprudenza della Cassazione ed attende quindi una soluzione legislativa.

La successione di interventi normativi sugli studi, nell'ultimo anno solo in parte corretti, attraverso un'interpretazione meno rigida da parte dell'Agenzia delle Entrate, dopo le proteste delle categorie interessate, evidenziano la loro irrazionalità ed arbitrarietà, ed un forte impulso verso il loro progressivo impiego quale strumento di catastralizzazione impropria dei redditi e di riserva di gettito. Una scelta doppiamente infelice, perché, aumentando in modo considerevole (l'Agenzia delle Entrate stima in 200 - 250 euro mensili per ciascun contribuente il complesso dei maggiori oneri medi conseguenti all'insieme delle misure adottate) ed indiscriminato il prelievo per tutti i contribuenti, non solo non inciderà neppure marginalmente sul nocciolo duro dell'evasione, ma concentrerà ulteriormente la gran parte dei maggiori oneri tributari sui redditi medi, tendenzialmente decrescenti, caratterizzati, nonostante una consistente evasione, da un'altrettanto elevata imposizione fiscale: con effetti distributivi inaccettabili.

E' infatti un dato di comune esperienza che l'elasticità degli studi rispetto alla situazione economico- reddituale cresce all'ammontare del reddito. Alimentando ulteriormente una doppia curva di fatto della progressività dell'imposta personale, che penalizza in misura crescente i redditi medio-bassi da lavoro autonomo e d'impresa minore rispetto a quelli da lavoro dipendente. Al crescere del reddito la situazione invece si inverte, al punto che non solo la maggior parte dei contribuenti con reddito superiore ai 100.000 euro annui sono dipendenti, ma che il loro numero sul totale è appena lo 0,8%.

E' in questo quadro che si inseriscono misure quali l'applicabilità degli studi fino dal primo anno di attività o per periodi inferiori all'anno solare; la possibilità per l'amministrazione finanziaria di effettuare accertamenti per il semplice scostamento di un solo anno dagli indici degli studi; il carattere di presunzione di evasione per lo scostamento dagli indici, senza la necessità per l'amministrazione di integrare l'accertamento con elementi relativi alla realtà di fatto del contribuente, come richiesto dalla giurisprudenza tributaria, anche di legittimità; l'introduzione, senza alcun confronto con le categorie rappresentative e senza un minimo di pubblicità sui criteri adottati, di un nuovo indice di normalità, la cui attendibilità statistica, proprio in relazione alle novità introdotte, appare del tutto opinabile ed il cui unico effetto reale è stato quello di spingere comunque i contribuenti ad adeguarvisi, trasformando di fatto gli studi in un modello di catastralizzazione insieme zoppo ed iniquo.

Intendiamoci, se l'obiettivo era quello di aumentare in misura consistente il gettito dell'imposta sul reddito a carico dei contribuenti assoggettati agli studi di settore, operando una redistribuzione dell'imposta interna alle diverse categorie di appartenenza dei contribuenti, il risultato è stato sicuramente conseguito. Quello che invece è inaccettabile per il giurista è che interventi di questo tipo, privi di qualsiasi selettività vengono contrabbandati come strumenti di contrasto all'evasione fiscale.

Ma l'aspetto più sconcertante è rappresentato dall'effetto a cascata di novità normative introdotte con atti ed in tempi diversi, ed applicabili, con effetto retroattivo, ai redditi 2006 non ancora dichiarati, ma già prodotti per alcuni milioni di contribuenti. Effetto che si è cominciato ad avvertire nella primavera 2007 quando i contribuenti assoggettati agli studi di settore hanno potuto quantificare, in termini di maggiori imposte dovute, le conseguenze delle novità decise nel corso del 2006 e nei primi mesi del 2007.

In particolare, i precari equilibri intorno ai quali ruotano gli studi di settore sono saltati per effetto dei nuovi indici di normalità, la cui attendibilità, all'interno di un modello che ingloba oltre cinque milioni di contribuenti, appare scarsamente significativa; e comunque non assistita da alcuna evidenza empirica che colleghi uno scostamento dagli indici di normalità (per di più per un solo periodo d'imposta, come stabilito dalla

Finanziaria 2007) ad un comportamento di evasione, specie per la loro applicazione retroattiva.

Non meno discutibile appare poi il tentativo, da parte dell'Agenzia delle Entrate, di minimizzare gli effetti normativi delle modifiche legislative introdotte, e di porvi in qualche modo riparo, dopo le proteste delle categorie interessate, con interpretazioni riduttive che, ancorché apprezzabili, dilatano ulteriormente i margini di discrezionalità di una azione amministrativa che dovrebbe essere, al contrario, predeterminata per legge.

Che l'applicazione retroattiva dei nuovi indici degli studi di settore abbia effetti di contenimento dell'evasione molto più modesti rispetto a quanto sostenuto dal Governo, è del resto dimostrato dalla crescita nel 2007 della voce relativa all'autotassazione a saldo, che si riferisce ai redditi prodotti nel 2006, prima delle modifiche introdotte dalla Finanziaria 2007, quasi doppia rispetto a quella in acconto. Per cui, a parte la evidente irragionevolezza dell'applicazione retroattiva della riforma degli studi a redditi prodotti nel 2006, tutto fa intendere che, in assenza di interventi strutturali sull'IRE/IRPEF, che riducano la convenienza ad evadere, gli effetti di gettito della riforma degli studi, evidenziati nel 2007, saranno gradualmente riassorbiti e l'evasione, premiata dall'aumento della progressività marginale, riprenderà a crescere.

### **3) Alcuni caratteri distintivi dell'evasione italiana, loro riflessi sul ciclo economico e limiti delle analisi previsionali; in particolare la riforma dell'IRE/IRPEF del 2007**

Bisogna tuttavia riconoscere che l'azione del Governo ha evidenziato in questo settore del metodo; la lotta all'evasione ha rappresentato infatti, a partire dalle cifre iscritte nelle tabelle allegate alla Finanziaria, che prevedevano di incassare nel 2007, 3 miliardi e 200 milioni di euro di maggiori imposte, dal recupero dell'evasione nel solo settore dei contribuenti assoggettati agli studi di settore, e quasi 8 miliardi complessivi, il contenitore cui sono confluiti invece gli effetti dei due decreti Bersani — Visco e della riforma dell'IRE/IRPEF, attuata con la Legge Finanziaria.

E' facile comprendere che l'assenza di qualsiasi selettività nella più forte delle misure "grandine" che hanno colpito i contribuenti nell'ultimo anno, e cioè la revisione degli studi di settore, avrà effetti modesti, quando non marginali, sul contenimento strutturale dell'evasione, si comporterà infatti sostanzialmente come una sovraimposta capitaria. Ma la determinazione con cui si è mascherato, a partire dalla Legge Finanziaria 2007, un ulteriore consistente aumento della pressione fiscale, come risultato della politica di contrasto all'evasione e quindi con effetti neutrali per i contribuenti corretti, susciterebbe ammirazione, se non avesse prodotto una serie di effetti collaterali, tutt'altro che positivi, che evidenziano quanto meno notevoli carenze nella comprensione del fenomeno evasione e più in generale dagli effetti economici della manovra delle imposte.

Da un lato l'incremento del gettito rispetto alle previsioni della Finanziaria 2007 ha superato a consuntivo abbondantemente un punto di PIL (43,3% contro 42,1%), per effetto di un aumento generalizzato delle imposte per la quasi totalità dei contribuenti, assai più che per il pur significativo recupero di evasione in alcuni settori a rischio come l'edilizia. Dall'altro la forte componente dell'incremento del prelievo legata alla riforma dell'IRE — IRPEF, ha già determinato un colpo di freno all'economia, ben superiore allo 0,3% di PIL stimato dal Governo, quale effetto delle proprie scelte di finanza pubblica per il 2007; offrendo la controprova che i maggiori introiti fiscali hanno inciso in larga prevalenza sulla capacità di spesa delle famiglie e di investimento delle imprese minori, piuttosto che sulle ampie sacche di reddito sottratte al fisco dall'evasione "normale", che alimenta la capacità di risparmio dei contribuenti a più elevato indice di evasione: paradossalmente i meno incisi dalle misure antievasione adottate dal Governo tra il 2006 e il 2007.

Così, mentre l'economia francese tedesca e spagnola hanno registrato nella seconda metà del 2007 un significativo rallentamento della crescita, prontamente contrastato dai rispettivi Governi con politiche tributarie espansive (la Spagna ha ad esempio tagliato con la manovra di bilancio 2007 -18,5 miliardi di imposte), l'economia italiana, fortemente dipendente da quei mercati, che da soli assorbono circa un terzo delle nostre esportazioni, è oggetto, da luglio, di un aumento indiscriminato delle imposte a carico di famiglie ed imprese, che da

sole comporteranno una riduzione della crescita prossima ad un punto di PIL nel 2008. Con effetti di trascinamento sul debito pubblico, la cui riduzione non è determinata soltanto dall'aumento del denominatore del gettito tributario, come sembra ritenere il Governo, ma dall'altrettanto importante numeratore rappresentato dalla crescita del PIL, bersaglio indiretto, ma purtroppo efficace della politica tributaria negli ultimi due anni.

Vi è poi un altro profilo che merita di essere segnalato e che attiene alla perdita di competitività del sistema, di origine fiscale, che appare, se non ignorata, quanto meno rimossa dall'analisi economica.

La questione non rileva soltanto per il livello della pressione fiscale, che peraltro è fra i più elevati tra i Paesi industrializzati; vi sono infatti Paesi come la Danimarca, l'Olanda e la Svezia, o la stessa Francia in cui la pressione fiscale, anche tenendo conto, dell'economia irregolare, che in Italia tende a sottostimare il peso reale del fisco, è superiore a quella italiana, ma con effetti meno negativi sulla competitività del sistema. In questi Paesi le imposte sul reddito sono molto meno onerose rispetto all'Italia, sia con riferimento alle famiglie, sia alle imprese, mentre una quota crescente del gettito viene assicurata da imposte sui consumi come l'IVA, che non incidono sulle esportazioni e quindi ne favoriscono l'espansione.

Il problema del fisco italiano non è quindi solo o principalmente un problema di dimensione del prelievo, questione dai confini incerti, caratterizzata da profili politici che non si prestano ad essere oggetto di analisi giuridica, ma di qualità e di distribuzione del gettito fra le diverse componenti che caratterizzano l'economia italiana. Il cui carattere dualista tende ad essere ulteriormente divaricato da una politica tributaria poco attenta alle persone, alle famiglie e alle imprese, e più in generale ai problemi di competitività; una forbice che si è accentuata in modo esponenziale negli ultimi anni, e trae alimento dagli interessi, dai pregiudizi e dalle abitudini del nostro modello di economia, al tempo stesso irregolare, corporativa e assistita.

Tuttavia il dato forse più sconcertante è rappresentato dalla mancanza di attendibilità del quadro previsionale relativo alla dinamica delle entrate degli ultimi due anni.

Se nel 2006 l'aumento di quasi 23 miliardi di euro del gettito tributario, in aggiunta ai 15,5 previsti dalla Legge Finanziaria di quell'anno, era in parte giustificato da un andamento più favorevole della crescita del PIL rispetto alle previsioni (+1,9 rispetto al +1,3 stimato dalla Finanziaria) da misure a tantum, quali la rivalutazione dei beni aziendali ovvero ad effetto non facilmente predeterminabile, quale l'estensione degli studi di settore alle società di capitali, resta il fatto che almeno 12 miliardi di maggiori entrate sono stati il frutto, secondo il ministro dell'Economia Padoa Schioppa, di una maggiore "tax compliance" da parte dei contribuenti.

Secondo il Governo Prodi, ma anche per molti commentatori (si veda ad esempio "La Finanza Pubblica italiana", Rapporti 2006-2007, Il Mulino), sarebbero il frutto della propria politica di annunci di rigore fiscale (niente condoni e lotta all'evasione), che avrebbe prodotto un effetto anticipato di diciotto mesi rispetto all'azione del futuro Governo Prodi. Le opinioni sono evidentemente tutte rispettabili, ma queste, più che opinioni appaiono atti di fede.

La realtà è un po' diversa e meno fantasiosa: basta confrontare i dati sull'andamento del gettito delle principali imposte tra il 2004 e il 2006 per comprendere che una parte consistente delle maggiori entrate nelle imposte dirette (IRE, IRES, IRAP) nei diversi comparti era stato determinato dagli effetti del secondo modulo della riforma dell'IRE e dai primi interventi di alleggerimento dell'IRAP per le imprese fino a cinque dipendenti, avviati con la Finanziaria 2005.

Una conseguenza positiva delle misure di riduzione dell'imposizione sul reddito e sulle attività minori pari a oltre 6 miliardi di euro, adottate in quel periodo che non aveva nulla di ideologico e che era stata fortemente sottovalutata anche dal Governo di centro destra che le aveva attuate.

L'aumento generalizzato che si riscontra tra il 2005 e il 2006 sia nelle ritenute d'acconto per i redditi da lavoro autonomo, la cui dinamica è stata superiore a quella delle ritenute da lavoro dipendente del settore privato, sia più in generale nell'auto tassazione, evidenziano questo effetto virtuoso, che si riflette in parte anche sull'IVA e che non troverebbe altrimenti spiegazioni in un anno, il 2005 di crescita zero.

Ma il dato più interessante per comprendere gli effetti sulla propensione

ad evadere determinati dal secondo modulo della riforma tributaria è rappresentato dall'andamento dell'IRAP nel settore privato. Mentre nel 2004 l'IRAP, non sfiorata dal primo modulo della riforma tributaria, registra un calo di mezzo miliardo di euro, a partire dal 2005, e sino a tutt'oggi l'imposta è oggetto di una dinamica del gettito nel settore privato del +10,5% nel 2005, anno di economia stagnante; del + 9,3% nel 2006 e del + 6,3% nel 2007 (nonostante il taglio del cuneo fiscale). Data la maggiore resistenza dell'IRAP all'evasione, per il suo carattere d'imposta reale, sembra verosimile che una parte significativa del maggior gettito sia conseguenza delle riduzioni fiscali mirate decise tra il 2005 ed il 2006.

Un comportamento quindi determinato in tutta evidenza non da maggiore attenzione da parte del Governo Prodi per le politiche anti-evasione (le condizioni, obiettivamente vantaggiose, per definire eventuali accertamenti non hanno subito infatti modifica alcuna negli ultimi anni, e quindi per i contribuenti il rischio da "evasione" è rimasto invariato) ma dalla minor convenienza ad evadere, per i redditi medi, in seguito all'allargamento dell'area delle deducibilità e alla riduzione della progressività marginale dell'imposta personale, decise nei due anni precedenti.

Un dato che avrebbe meritato di essere valutato con maggiore attenzione non solo da parte del nuovo Governo e che avrebbe consigliato ulteriori interventi di razionalizzazione nella curva delle aliquote e di allargamento delle deduzioni a favore della famiglia e delle imprese minori, accompagnati dalle correzioni di alcune incongruenze nel sistema delle deduzioni decrescenti, ereditate dalla parziale attuazione della legge delega di riforma del sistema tributario 80/2003 in continuità con tale legge. Coniugando insieme obiettivi di equità, efficienza e razionalità. Una scelta equilibrata, di graduale riallocazione degli oneri tributari, che avrebbe probabilmente avuto, se perseguita con continuità, effetti redistributivi interni al sistema tributario, maggiori di quelli perseguiti nel 2006/07 dal governo Prodi, senza produrre gli effetti collaterali evidenziati in precedenza.

La riforma dell'IRE-IRPEF attuata con la Finanziaria 2007, strumento inidoneo rispetto all'adozione di riforme ordinarie e quindi senza alcun confronto e valutazione seria sugli effetti economici e distributivi e con stime sul gettito errate, appariva a chi scrive, già alla luce di alcuni dati parziali relativi alle entrate tributarie del primo semestre 2007, come una riforma onerosa per i contribuenti sotto il profilo del gettito, ed iniqua dal punto di vista distributivo.

Il confronto di tali primi dati con quelli del primo trimestre 2008, relativi ai redditi da lavoro dipendente del settore privato i soli comparabili, dopo il diverso accorpamento di quelli del settore pubblico operato dal mese di gennaio, cresciuti del 12,5%, in un periodo in cui l'aumento dell'occupazione si è arrestato e non risultano particolari distribuzioni di compensi arretrati, conferma il giudizio negativo sugli effetti distributivi e più in generale economici indotti dall'aumento della progressività per i redditi medio-bassi dalla riforma dell'IRE-IRPEF del 2007.

Risultato peraltro prevedibile che anche in considerazione dell'inversione del ciclo a partire dall'autunno 2007 avrebbe richiesto una prima correzione con la finanziaria 2008, almeno per la componente relativa al drenaggio fiscale, cui si deve la maggior parte dell'ulteriore incremento delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente nel primo trimestre 2008.

L'arbitrarietà ed irrazionalità di un sistema di detrazioni d'imposta decrescenti che, oltre a mascherare evidenti aspetti di illusione finanziaria, perché aumenta la progressività implicita del tributo, penalizza a parità di reddito quelli con carichi familiari, è stata più volte sottolineata dai giuristi per i profili di incostituzionalità che essa riverbera sul nuovo modello di imposizione del reddito personale. Ma l'aspetto più critico dell'imposta sul reddito personale, versione 2007, è quello relativo al maggior gettito atteso, stimato dalla Finanziaria, al netto delle riduzioni, pari a 230 milioni di euro: un dato che, a consuntivo, occorrerà moltiplicare per dieci volte o forse più, e che evidenzia il carattere improvvisato di una riforma che ha avuto esiti distributivi molto meno favorevoli per i contribuenti minori rispetto a quanto affermato dai sostenitori della riforma. Per un lavoratore dipendente la soglia di indifferenza si colloca intorno ai 1.150 euro mensili netti, ad un livello cioè tre volte inferiore rispetto alle stime del Governo.

Anche il riferimento all'aumento degli assegni familiari, sottolineato da qualche economista, per giustificare la riforma sotto il profilo distributivo,

appare inconferente, perché mentre la crescita del prelievo investe la maggior parte dei contribuenti, l'aumento degli assegni familiari riguarda solo una parte dei medesimi; d'altra parte anche gli assegni familiari hanno carattere decrescente e contribuiscono quindi ad aumentare la progressività marginale dell'imposta, con effetti distorsivi nella distribuzione dei redditi.

Senza dire che se la sottostima del gettito, oltre precisi limiti di prudenza, appare sempre criticabile in quanto determina incrementi di prelievo non valutati nella loro effettiva portata dal Parlamento e quindi consentiti solo formalmente, essa diviene, francamente inaccettabile quando è il frutto di una riforma dell'imposta personale, i cui effetti di gettito apparivano, già al momento della presentazione delle tabelle allegatale alla Finanziaria, frutto di un esercizio di fantasia; e la cui collocazione deve quindi trovare necessariamente spazio nella voce relativa al recupero di evasione, non a caso portata alla inverosimile cifra di 8 miliardi di euro. I quali ricomprendono quindi sia gli effetti della revisione retroattiva degli studi di settore, per 3.3 miliardi, sia quelli relativi alla riforma dell'IRE/IRPEF, che valgono almeno 4.5 miliardi, sia le misure di allargamento degli imponibili: tutti interventi che con il contenimento dell'evasione hanno una parentela incerta o lontana.

#### **4) Il ruolo dei sostituti d'imposta per contenere l'evasione nelle imprese minori: funzione e limiti della cosiddetta tracciabilità**

L'analisi dell'andamento delle entrate negli ultimi 2 anni è comunque di notevole interesse per il giurista (nei tributi i numeri sono il risultato diretto delle norme) perché consente non solo di verificare se gli effetti attesi degli interventi di riforma abbiano trovato, e in che misura, corrispondenza nell'andamento del gettito dei principali tributi, ma anche di avere riscontri, sia pure indiretti, sul ruolo giocato dalla nuova IRE/IRPEF, sull'aumento del gettito del tributo riformato.

Evidenzia inoltre la natura tendenzialmente effimera di misure cosiddette antievasione che, intervenendo senza alcuna selettività sugli imponibili, non rimuovono le cause che rendono poco attendibili le dichiarazioni dei contribuenti minori, che non operino in prevalenza in rapporto con soggetti di grandi dimensioni; e ne sottolineano quindi le finalità essenzialmente di gettito.

Raffaello Lupi, in più occasioni, ha evidenziato con chiarezza i limiti, innanzitutto culturali, di un approccio al tema dell'evasione che pretende di ricostruirne i profili economici ricorrendo a categorie moralistiche e utilizza la figura dei grandi evasori come strumento di consenso e di coesione sociale, senza porsi il problema centrale del diverso grado di valutabilità, intrinseco a ciascuna attività, del proprio valore rappresentato dal reddito.

In particolare, osserva Lupi, il fisco da un lato non sempre utilizza le potenzialità relative alla grande massa di informazioni che provengono dalle aziende istituzionalizzate per affinare i controlli sui contribuenti minori; dall'altro "valuta" questi ultimi in base ai medesimi strumenti analitico-contabili che descrivono la realtà economica delle imprese istituzionalizzate, con il risultato di avere, nella maggior parte dei casi, una fotografia delle attività minori dai contorni sfumati; circostanza che ovviamente non si riscontra nelle realtà istituzionalizzate, in cui la numerosità dei dipendenti rappresenta un elemento che limita molto l'evasione fiscale, fino a renderla, almeno nel settore delle retribuzioni, praticamente irrilevante.

In un'impresa di dimensione minore ad esempio, la quota variabile del salario può essere corrisposta ai dipendenti almeno in parte fuori busta, sulla base di reciproche convenienze tra proprietà e dipendenti; ma il fenomeno, quando il loro numero cresce ed il ruolo organizzativo dell'azienda tende a differenziarsi rispetto a quello della proprietà, inevitabilmente si contrae progressivamente, fino a sparire.

Purtroppo, e questo è un altro aspetto che viene ignorato quando si analizza l'anomalia dell'evasione italiana, il fisco costituisce assieme alla legislazione sul lavoro un ostacolo decisivo alla crescita dimensionale delle imprese; ed infatti negli ultimi trentacinque anni il numero medio di addetti per impresa nell'industria manifatturiera si è ridotto del 40% (da 5,3 a 3,8 addetti per impresa), in controtendenza rispetto al resto dei Paesi industrializzati: insomma dimensione delle imprese e struttura distributiva del prelievo, che concentra la propria attenzione prevalentemente sui ricavi e sul valore aggiunto della produzione, costituiscono un elemento sinergico che contribuisce ad alimentare l'evasione e a distribuirla sull'intero sistema tributario.

In questo senso deve essere riconsiderato anche l'eccesso di fiducia riposto dagli economisti negli strumenti di etero-determinazione delle imposte, attraverso la tracciabilità delle attività, specie minori, per garantire la fedeltà fiscale: l'impiego su larga scala della figura del "sostituto d'imposta" per assicurare il versamento dei tributi ha effetti molto meno certi dal punto di vista del contrasto all'evasione, quando le dimensioni dei soggetti coinvolti (minori) facilitano gli accordi bilaterali, ai danni del fisco. Fenomeno questo particolarmente evidente nella attività di lavoro autonomo, che si riverbera sul gettito dell'IVA, sia perché la maggior parte delle attività non viene fatturata, sia perché una quota dell'IVA è dedotta indebitamente.

Ma il vero elemento di debolezza delle politiche di contrasto all'evasione, basate su analisi del fenomeno di tipo sociologico, o semplicemente economiche, è rappresentato dall'assenza di quella visione di insieme nell'apprezzamento della realtà economica che solo la sensibilità giuridica è in grado di assicurare; specie in relazione ad attività che, ancorché minori, tendono ad assumere, anche sotto il profilo organizzativo, una complessità inimmaginabile non più di dieci o quindici anni fa.

E cosa, se non l'assenza di metodo giuridico, ha caratterizzato negli ultimi due anni la miriade di interventi normativi in campo tributario; l'obiettivo, va da sé condivisibile di contrastare l'evasione, non basta a caratterizzare la sommatoria di interventi nei settori più disparati, privi di qualsiasi visione di sistema, in una svolta capace di imprimere un indirizzo nuovo alla politica tributaria, migliorandone gli assetti distributivi.

La scarsa propensione a stimare la capacità economica, evidente nel nostro modello di imposizione, si estende al sistema dei controlli, concentrati prevalentemente sulle attività maggiori, e orientati all'analisi degli effetti delle realtà economiche apparenti, piuttosto che alla scoperta ed alla valutazione di quelle eventualmente occultate.

Una scelta questa comprensibile perché non espone i funzionari ai rischi propri delle attività valutative, che presentano sempre dei margini di discrezionalità piuttosto ampi, ma che certo non contribuisce ad aumentare la capacità di contrasto all'evasione.

All'interno di questo quadro di riferimento la scelta da parte del governo Prodi, di moltiplicare gli adempimenti amministrativi a carico dei contribuenti, con l'obiettivo di aumentare la tracciabilità dell'attività per estendere il livello di adesione spontanea (tax-compliance) appare una scelta comprensibile ma, per le ragioni rappresentate in precedenza, poco efficace, e per alcuni versi controproducente.

La non portabilità degli assegni, ad esempio, in aree caratterizzate da diffusa evasione e da economia irregolare, non aumenta la tracciabilità delle operazioni, ma solo un ampliamento delle operazioni definite per contanti: in un quadro di generale rallentamento delle attività economiche che non preclude ad un miglioramento del tessuto economico, ma solo ad una osmosi tra l'area dell'economia irregolare e quella dell'evasione.

L'influenza delle scelte di politica tributaria sul sistema produttivo, non riguarda solo la struttura delle imposte, che possono essere più o meno orientate a favorirne la crescita, ma investe anche i profili che attingono ai costi amministrativi e burocratici che l'adempimento degli obblighi tributari comporta per il sistema produttivo; riguarda quindi direttamente anche il sistema dei controlli, che a sua volta è influenzato dalla struttura delle imposte.

Sotto questo profilo i dati relativi al maggior gettito delle attività di controllo tra il 2006 e il 2008, offrono alcuni importanti spunti di riflessione. Il primo è che l'incremento dell'azione di contrasto all'evasione che si è manifestata sia attraverso una maggiore incisività dei profili normativi dell'attività di controllo, sia nell'aumento del numero delle verifiche, ha comportato una lievitazione degli incassi, tra ruoli e versamenti diretti pari a 2 miliardi di euro nel 2007 rispetto all'anno precedente (4,367 miliardi nel 2006 – 6,376 miliardi nel 2007). Nel primo quadrimestre del 2008 il trend si è mantenuto positivo con un delta di incremento del 24%, che sembra confermare l'andamento dell'anno precedente, con un rallentamento della crescita degli incassi in base a ruoli, che sconta lo smaltimento di una parte consistente degli arretrati, da parte della riscossione, in seguito ai più incisivi strumenti esecutivi introdotti da Tremonti a fine 2005.

Si tratta di risultati complessivamente molto positivi, che richiedono tuttavia qualche elemento di valutazione integrativo.



Il primo riguarda l'IVA: qui i dati relativi all'attività di accertamento evidenziano un significativo calo sia nelle grandi aziende (-36% rispetto al 2006), sia in quelle dei soggetti diversi, con ricavi fino a 25,822 milioni di euro.

Ora, poiché il differenziale di evasione dell'IVA italiana rispetto agli altri partner europei è rimasto negli anni sostanzialmente invariato, e anche negli ultimi due il recupero, pur significativo del gettito dell'IVA ha evidenziato solo una modesta inversione di tendenza in questo campo, appare evidente, come il problema del contrasto all'evasione sia anche un problema di controlli più efficaci, ma non si esaurisce certo nei controlli.

Anche perché, pur ammettendo che il trend di recupero dell'evasione si mantenga ai livelli attuali anche nei prossimi anni, il che è evidentemente almeno dubbio, ci vorrebbe circa un quarto di secolo per eliminare l'evasione anomala, per collocarci al livello degli altri Paesi avanzati. Senza perdere di vista che l'aggravio per i contribuenti del costo di gestione degli adempimenti amministrativi, è aumentato negli ultimi 2 anni, per la sola parte tributaria ad oltre 2 miliardi di euro, il che evidentemente incide sulla competitività del sistema.

Questa conclusione, sia ben chiaro, non sminuisce affatto il risultato molto positivo della lotta all'evasione (quella vera) negli ultimi 2 anni. Vuole, nell'evidenziarne l'importanza, sottolineare le necessità accanto alle tradizionali politiche di contrasto all'evasione, basate su controlli, di integrare tali politiche con una serie di interventi complementari sulla struttura delle imposte finalizzati da un lato a ridurre la convenienza ad evadere, dall'altro rendere il sistema tributario più attrezzato, sotto il profilo ordinamentale, a contrastare l'evasione fiscale.

Sotto questo profilo l'aver, negli ultimi 2 anni, messo insieme misure di effettivo contrasto all'evasione, con altre finalizzate esclusivamente a fare cassa, costituisce un evidente limite di quelle politiche, che ne ha in larga misura minato la credibilità; e la cui sottovalutazione in termini di maggiore gettito della nuova IRPEF, e degli interventi sugli studi di settore (per la loro applicazione retroattiva) ha determinato in Italia, in una fase turbolenta dell'economia mondiale, una stretta fiscale di cui non si avvertiva alcun bisogno.

In conclusione, e sulla base dell'esperienza degli ultimi anni, è possibile individuare, all'interno di un percorso finalizzato ad accrescere il grado di competitività fiscale del sistema, alcuni indirizzi normativi coerenti con questo obiettivo, idonei a ridurre gradualmente gli spazi e le convenienze che oggi alimentano l'evasione, contribuendo al tempo stesso a rendere più robusto il nostro sistema produttivo.

Il tutto, si badi bene, lasciando al legislatore il pieno esercizio della discrezionalità legislativa in campo tributario; recuperando alla normazione il ruolo suo proprio di strumento tecnico insostituibile, per regolare gli interessi individuati dalla politica, secondo l'indirizzo politico che essa di volta in volta esprime.

## **5 ) Ricerca di un equilibrio tra contenimento dell'evasione e rilancio della competitività del sistema tributario: in particolare il regime delle imprese minori e quello dei redditi familiari.**

Una politica tributaria, finalizzata a migliorarne la coerenza sotto il profilo distributivo e ad aumentarne il grado di competitività internazionale, sulla base degli indirizzi analizzati in precedenza, attraverso l'individuazione di interventi normativi in sintonia con tali obiettivi, dovrebbe caratterizzarsi per alcune linee di fondo, chiaramente percepibili dall'insieme dei contribuenti, da attuare per gradi, nell'arco di alcuni anni.

Un primo obiettivo dovrebbe essere finalizzato a realizzare una consistente riduzione del carico tributario, a favore delle famiglie e delle imprese, accompagnata da una redistribuzione del prelievo tra imposte dirette ed IVA di consistenza almeno pari. La tesi che solo il recupero dell'evasione rappresenti la condizione preliminare per una riduzione delle imposte, il che in presenza di un'elevata evasione costituisce spesso un alibi per ulteriori aumenti, non è nella realtà, specie italiana, sostenuta da dati di esperienza e va quindi capovolta.

Ovviamente la scelta dei mezzi per attuare la riduzione delle imposte non è indifferente: deve essere cioè attuata con l'impiego accorto di strumenti tra loro coordinati, idonei a produrre un effetto clessidra virtuoso. Meno imposte sui redditi attraverso modalità che facilitino l'allargamento degli imponibili, per determinare un effetto di traboccamento che si rifletta positivamente sul gettito dell'IVA e

sull'IRAP, incrementandolo.

Se si analizzano le conseguenze delle riduzioni fiscali decise tra il 2001 e il 2005, questa tendenza al riequilibrio, sia nella distribuzione delle imposte sul reddito tra le diverse tipologie di contribuenti, sia tra le imposte sui redditi e quelle sul valore aggiunto (IRAP e IVA) appare ad una attenta analisi dell'evoluzione del gettito delle principali imposte evidente; e il dato risulta tanto più interessante perché questi effetti si sono prodotti all'interno di un contesto in cui le riduzioni fiscali rispondevano ad esigenze politiche contingenti, piuttosto che ad un disegno finalizzato ad un riequilibrio del gettito tra i diversi tributi.

Al contrario lo slittamento di un anno nell'adozione del secondo modulo della riforma dell'IRE-IRPEF (nel 2005 anziché nel 2004, con effetti sul gettito prevalentemente nel 2006) ne ha probabilmente limitato parzialmente l'impatto, in termini di riduzioni attese delle imposte da parte dei contribuenti, ritardando di molti mesi l'inversione del ciclo. Ma la tesi che la politica tributaria, in quella legislatura, non priva di incertezze nel perseguire il disegno riformatore, sia stata lassista, quando non addirittura compiacente con l'evasione, per via dei condoni, ovviamente criticabili, non trova riscontri nella realtà. Basta guardare all'aumento a due cifre del gettito dell'IRES e dell'IRAP a partire dal 2005 ed al lento ma costante recupero del gettito effettivo dell'IVA interna in quegli anni, per cogliere indizi di segno opposto che occorre riprendere oggi, con maggiore determinazione ed una attenta analisi proprio sulla base di quella esperienza.

Anche l'opinione, più volte ripresa da studiosi di economia pubblica, che i condoni alimenterebbero l'evasione appare, nella realtà italiana, poco convincente: Certo i condoni non giovano alla serietà dell'ordinamento che li adotta per fini di cassa spesso discutibili (vedi rottamazione delle cartelle esattoriali); ma il successo in termini di gettito e il conseguente allargamento delle basi imponibili determinato dagli ultimi condoni, taglia alla radice qualsiasi obiezione relativa al fatto che i condoni sottrarrebbero in futuro una parte consistente di imponibili evasi alla possibilità di accertamenti. In tutti i casi, non è affatto dimostrato che i contribuenti siano spinti ad evadere nell'attesa di un futuro condono, ma per le caratteristiche strutturali delle principali imposte che alimentano la convenienza ad evadere.

Al contrario i condoni in quanto aumentano in una misura esponenziale il rischio del controllo, operano in senso inverso; obbligano cioè il contribuente poco corretto ad aderirvi (per altro senza alcun entusiasmo). In una situazione ordinaria in cui un contribuente poco fortunato (non si esprime, ovviamente, alcun giudizio di valore) può concordare un eventuale accertamento dell'Ufficio con uno sconto medio del 50% e con sanzioni ridotte ad un quarto, l'idea che siano i condoni ad alimentare l'evasione, al di là di una critica politica convincente, rispetto al loro abuso, significa avere un'idea del fenomeno evasione in Italia quanto meno approssimativa. Anche questi esempi facilmente riscontrabili, nella realtà del sistema tributario, riconducono alla necessità di interventi normativi che riducendo la convenienza ad evadere, limitino il fenomeno all'origine, in maniera incomparabilmente più efficace rispetto a strumenti di controllo che operino ex post su una platea di soggetti amplissima.

Un discorso analogo può essere sviluppato per l'andamento dell'IRAP di cui è evidente lo stretto collegamento con le imposte sui redditi, ed i cui effetti distorsivi nei confronti delle esportazioni ne richiederebbe in prospettiva l'assorbimento nell'IVA. Una sua riduzione, parallela a quella delle imposte sui redditi, che in una prima fase potrebbe vedere concentrati i benefici prevalentemente sul lavoro dipendente, favorirebbe anch'essa la graduale emersione di base imponibile nelle imposte dirette, con effetti positivi in termini non solo distributivi, ma di coerenza complessiva del sistema.

Tra le diverse possibili opzioni per ridurre, in misura consistente, il peso dell'IRAP per i contribuenti, senza incidere sul gettito delle Regioni, vi è quella di rendere deducibile l'IRAP dalle imposte sui redditi. Questione questa all'attenzione da tempo della Corte Costituzionale, per i palesi effetti distorsivi della parità di trattamento che essa determina tra i contribuenti, senza alcun collegamento con la capacità contributiva; e che, se non è stata ancora decisa dalla Corte, evidentemente per la difficoltà di trovare una motivazione convincente circa la legittimità dell'attuale regime di indeducibilità, ma anche per i riflessi che una eventuale decisione sfavorevole al fisco avrebbe sul bilancio dello Stato, potrebbe essere affrontata dal nuovo Governo con un riconoscimento

graduale della deducibilità che risolverebbe in radice il problema dei rimborsi, perché consentirebbe alla Corte, sulla base del nuovo orientamento legislativo, di superare i problemi di costituzionalità tuttora irrisolti.

La tesi, sostenuta dai non molti economisti che ancora sostengono le ragioni di questo tributo, tanto originale da non essere stato adottato in nessun altro Stato del pianeta, che la deducibilità sarebbe un falso problema perché, ove il tributo fosse deducibile dall'imposta sul reddito, lo stesso gettito potrebbe essere assicurato attraverso l'adozione di un'aliquota più elevata, per cui il conto, finirebbe quindi in parità, è suggestiva.

Dal punto di vista del fisco, l'osservazione è corretta; non lo è però per i diretti interessati, i contribuenti che, se assoggettati all'IRES, non possono riportare in avanti la perdita fiscale nel caso, tutt'altro che infrequente, di un'impresa il cui esercizio chiuda in perdita. La situazione per le persone fisiche, se possibile, è ancora più grave, perché sul valore dell'IRAP assolta e non deducibile dall'IRE-IRPEF, si applica un'aliquota progressiva: il che è coerente con le caratteristiche del tributo personale, ma è del tutto irragionevole, perché l'IRAP rappresenta un costo per il contribuente, e non una espressione del proprio reddito.

Una soluzione potrebbe essere quella di realizzare la piena deducibilità dall'imposta sui redditi, in un arco di tre o quattro anni, coprendo i costi relativi (2,5-3 miliardi all'anno) con l'incremento del gettito tendenziale dell'IRAP del settore privato; il quale a partire dal 2004 presenta una dinamica superiore a quella delle altre principali imposte che evidenzia una tendenza al contenimento dell'evasione, che precede di alcuni anni il Governo Prodi, ed è stata sicuramente incoraggiata dall'introduzione a partire dal 2005 di una no tax area pari a 7.500 euro per i contribuenti IRAP, con 5 dipendenti o meno.

In ogni caso, nell'arco di qualche anno, il peso dell'IRAP, quantomeno nel settore privato dovrebbe essere fortemente ridimensionato, in parallelo con il recupero dell'evasione all'IVA, la cui attribuzione del gettito alle Regioni potrebbe favorire questo processo virtuoso per la competitività del sistema, senza riflessi negativi sui bilanci delle Regioni. In connessione con la scelta di rendere deducibile l'IRAP, andrebbe affrontato anche il più ampio tema della disciplina delle deducibilità nelle imposte sui redditi e non solo. L'attuale modello, basato in larga prevalenza su deducibilità al tasso del 19%, risulta di dubbia legittimità, perché aumenta la progressività implicita delle imposte sui redditi in modo poco trasparente, mentre l'eccessivo peso delle aliquote rispetto alle deduzioni e alle detrazioni d'imposta per determinare la progressività implicita, ed il valore modesto della quota deducibile (19%) rispetto alla spesa sostenuta, ne annullano praticamente l'efficacia sotto il profilo del contrasto di interessi.

La soluzione probabilmente più ragionevole è quella di riconsiderare le attuali deduzioni al 19%, sostituendole gradualmente con deduzioni piene relativamente ad alcune spese socialmente rilevanti (spese per la salute, la cultura e l'istruzione, i trasporti, i mutui ed in genere il risparmio di lunga durata). L'ampliamento dell'area della deducibilità, nella prospettiva di un modello di imposizione a due scaglioni, simile a quello previsto dalla legge 80/2003, assicurerebbe la progressività del tributo, affiancando la no tax area e la family area; per queste ultime la deduzione potrebbe avere ancora carattere moderatamente decrescente, fino ad annullarsi al passaggio del reddito al secondo scaglione.

L'esperienza degli interventi di riduzione delle imposte sul reddito e dell'IRAP tra il 2005 e il 2006 basata sull'allargamento dell'area della deducibilità, offre la conferma dell'utilità di strumenti di questo tipo per aumentare la tax-compliance; anche in questo settore tuttavia non ci si deve attendere miracoli. L'importante è che gli interventi di riduzione delle imposte sul reddito e dell'IRAP, su cui il Governo mantiene un'ampia discrezionalità nella scelta degli interventi, siano complementari e modulati all'interno di un quadro normativo finalizzato a favorire l'emersione di valore aggiunto ai fini dell'IVA, attraverso modelli impositivi che privilegino la progressività per deduzione rispetto a quella per aliquota.

Il vantaggio di un percorso di questo tipo è evidente: da un lato, facilita l'emersione graduale di quella parte consistente dell'economia irregolare che fugge da imposte modulate sulla capacità economica della parte più sviluppata del Paese; tema questo che meriterebbe una

maggiore attenzione da parte degli studiosi di economia pubblica, che in genere hanno, specie negli ultimi anni, sottovalutato gli effetti della fiscalità, in cui un'economia, quale quella italiana, che resta sostanzialmente dualista. Dall'altro sposta una quota del prelievo dalle imposte dirette all'IVA, aumentando la competitività fiscale dell'economia nazionale.

Non è questa la sede per affrontare i complessi problemi collegati con il non più rinviabile avvio di un modello di decentramento fiscale, finalizzato da un lato a responsabilizzare maggiormente le politiche di spesa locali, attraverso una più ampia autonomia tributaria, percepibile dai cittadini. Mi sembra tuttavia evidente che, poiché la diversa capacità fiscale per abitante obblighi già oggi e vincolerà ancor più in futuro le aree economicamente più deboli ad avere una fiscalità locale relativamente più onerosa per assicurare ai cittadini diritti sociali comparabili su tutto il territorio della Repubblica, l'estensione della deducibilità delle imposte locali (IRAP, ICI) da quelle statali sul reddito, assicurerebbe, al contrario di quanto previsto dalla legge delega di attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, presentata nell'agosto 2007 dal Governo Prodi, un parziale riequilibrio, in piena coerenza con la funzione propria del sistema tributario dello Stato, che è quella di assicurare la perequazione e la tendenziale parità di trattamento nella distribuzione degli oneri fiscali.

Ma l'intervento legislativo più sconcertante è quello stabilito dall'art.1 comma 43 della legge 244/07 (Finanziaria 2008). La disposizione stabilisce che a partire dal 1° gennaio 2009 l'IRAP è istituita con legge regionale, ma con tali limitazioni quanto alla manovrabilità del tributo da parte delle Regioni, da renderne quanto meno dubbia la qualificazione di tributo proprio. Viene poi ribadita l'indeducibilità dell'IRAP dalle imposte sui redditi: disposizione evidentemente inutile perché, come del resto ribadito anche dalla Corte Costituzionale, il regime di indeducibilità dell'IRAP dalle imposte sui redditi; riverbera la sua possibile illegittimità sull'IRE/IRPEF e sull'IRE, non certo sull'IRAP. La disposizione in parola, in quanto rivolta al legislatore nazionale non ha pertanto valore neppure come principio di coordinamento, ai sensi dell'art.117 terzo comma Cost.. L'unica cosa che appare chiara, in questa fase che dovrebbe preludere all'avvio del federalismo fiscale è che nella delicata e complessa vicenda del decentramento tributario gli interessi del cittadino contribuente sono semplicemente ignorati.

La scarsa attenzione alla famiglia che caratterizza il nostro sistema tributario, a partire dalle riforme degli anni '70, ha, in parallelo con l'incremento della pressione fiscale, rilanciato l'attenzione verso modelli diversi, quali lo splitting allargato della Germania o il quoziente familiare francese, che determinano in quei Paesi una tassazione dei redditi familiari molto più generosa della nostra (in Francia ad esempio una famiglia di quattro persone con un reddito annuo complessivo di 75.000 euro paga 5.800 euro, ovvero poco più di un quarto di una sua omologa italiana).

Il problema tuttavia non riguarda il mezzo (nell'esempio il quoziente familiare), ma il risultato. Se la scelta del legislatore andrà nel senso di una decisa riduzione della progressività per aliquota, come nel modello del 2003, il quoziente familiare è uno strumento del tutto inutile, perché il 98% dei contribuenti rientrerebbe nel primo scaglione e quindi il quoziente sarebbe ininfluente rispetto alla progressività per aliquota. Al contrario per i contribuenti con i redditi più elevati il quoziente determinerebbe una riduzione eccessiva del tributo con evidenti effetti regressivi, insostenibili sia dal punto di vista dei principi, sia sotto il profilo politico.

L'obiettivo di ridurre il peso del fisco familiare potrebbe essere invece assicurato da un graduale ampliamento della family area con strumenti che non penalizzino il lavoro femminile, specie part-time, ed assicurino una ragionevole gradualità nella perdita degli sconti fiscali dal momento del raggiungimento della maggiore età da parte dei figli.

L'elasticità positiva che caratterizza il sistema tributario italiano rispetto a riduzioni mirate delle imposte sul reddito e sull'IRAP, sperimentata tra il 2002 e il 2006 consente di programmare una serie di ulteriori consistenti riduzioni dell'imposta personale, finalizzata sia ad assecondare l'emersione delle attività irregolari, sia al riequilibrio tra imposte sui redditi ed IVA. L'intervento dal lato delle entrate per raggiungere questi obiettivi deve avere dimensioni consistenti e quindi ha senso solo se accompagnato da una riduzione della spesa che la

stabilizzi in termini reali, accordandone la dinamica al tasso di inflazione; contribuendo così ad innescare un circolo virtuoso in cui il peso della spesa pubblica rispetto al PIL diminuirebbe tanto più velocemente quanto più una politica finanziaria virtuosa favorisca una maggiore e positiva dinamica del prodotto interno lordo.

Un'altra linea guida dovrebbe riguardare le modalità di determinazione delle imposte per i redditi minori da lavoro autonomo o di impresa. Si tratta di un nodo cruciale del nostro sistema tributario sin qui irrisolto, sia per il numero dei contribuenti interessati (svariati milioni tra lavoratori autonomi ed imprese individuali) sia per la struttura del sistema tributario, che non prevede, se non in misura marginale (ad esempio le nuove iniziative), un regime differenziato rispetto a quello dei contribuenti maggiori; con evidenti riflessi sul funzionamento dell'IVA, per la difficoltà di limitare la deducibilità degli acquisti non strettamente inerenti l'attività svolta, dato l'elevatissimo numero di partite IVA.

La strada da percorrere, a mio avviso, è quella di favorire la fuoriuscita dal regime di deducibilità dell'IVA per almeno un paio di milioni di lavoratori autonomi ed imprenditori individuali, riducendo gli adempimenti contabili, ma non fino al punto di lasciare il contribuente libero di dichiarare quel che gli pare, fidando solo sulla tracciabilità delle operazioni.

Una scelta quest'ultima fatta propria dalla Finanziaria 2007, che di fatto sembra favorire le attività svolte a favore dei privati o caratterizzate da sottofatturazione elevata, ma non risolve il problema di come determinare il carico d'imposta per i singoli contribuenti, attraverso un collegamento meno evanescente all'attività economica effettivamente svolta da ciascuno.

Ritengo che un ragionevole punto di equilibrio, tra riduzione dei costi gestionali e convenienza tributaria da un lato, ed un tendenziale maggior realismo delle dichiarazioni possa essere trovato attraverso un regime forfetario, magari a valenza biennale, che preveda comunque, sul modello francese, il filtro di un controllo preventivo, magari biennale, da parte dell'Amministrazione finanziaria, differenziato, a seconda che riguardi il lavoro autonomo o i redditi d'impresa minore (in questo caso il tetto potrebbe essere portato a 100.000 euro). Una soluzione, quindi che, in tema di semplificazione tenga conto dell'esperienza tedesca e del contributo di quella dottrina che ancora la legittimità di modelli di semplificazione o di tipo forfetario, al fatto che questi siano attuati in modo da favorire l'estensione dell'eguaglianza tributaria, valorizzando il criterio di proporzionalità tra mezzi e risultati.

Il nuovo regime forfetario dovrebbe essere comunque collegato ad una evoluzione degli studi di settore che consenta di ridurre lo scarto tra volume d'affari, reddito e relativo rango di coerenza con gli studi, privilegiando quegli elementi che consentano di non fare lievitare eccessivamente il reddito imponibile rispetto ai ricavi. In questo senso appare evidente il ruolo giocato dalle deduzioni, che rappresentano pur sempre un elemento significativo per risalire al volume di affari reale e la cui efficacia è tanto maggiore quanto minore è lo scarto tra aliquota media, che determina l'effetto distributivo implicito dei tributi, e quella marginale che costituisce il sovrappremio dell'evasione. Il che riconduce, quasi fatalmente, se si riconosce il carattere prioritario che riveste l'obiettivo di una maggiore e diffusa regolarità fiscale, a percorrere con determinazione la strada delle riduzioni fiscali mirate.

In ogni caso gli studi di settore devono essere considerati uno strumento in continua evoluzione; il loro affinamento presuppone da una lato l'allargamento dei parametri di valutazione all'IRAP e all'IVA; dall'altro un recupero di flessibilità, che ne corregga gli sbandamenti dovuti ad alcuni interventi estemporanei del legislatore nel 2007. La tendenza dovrebbe essere quella di orientare gli studi verso modelli che privilegino la crescita dei ricavi e del valore aggiunto rispetto alla determinazione del reddito che potrebbe essere integrata con uno specifico indice di normalità territoriale. Favorendo una programmazione fiscale che renda meno conveniente l'occultamento di una parte dei costi, per aggirare il software GERICO.

L'esperienza delle politiche di contrasto all'evasione, che per tanta parte hanno condizionato la politica tributaria nell'ultima legislatura fino al punto di far perdere di vista altri aspetti non meno importanti, quali ad esempio l'impatto delle decisioni di politica tributaria sulle aspettative delle famiglie e più in generale sull'economia, offre lo spunto per alcune considerazioni conclusive.

La prima è che non basta porsi un obiettivo virtuoso (ad esempio la lotta

all'evasione) per attuare una politica tributaria equilibrata sia sotto il profilo distributivo sia dal punto di vista economico. L'abuso della retroattività ed una riforma dell'IRE-IRPEF nel 2007 con fini prevalentemente redistributivi hanno, probabilmente al di là delle stesse intenzioni del legislatore, colpito una platea così ampia di contribuenti da provocare una frattura che si è dimostrata insanabile tra maggioranza del corpo elettorale e Governo, ed ha avuto un ruolo determinante nella conclusione anticipata della legislatura.

Il cui lascito, per altro non certo irrilevante è che il contrasto all'evasione strutturale debba comunque rappresentare una priorità anche per il prossimo Governo.

La seconda è che la gestione di realtà complesse come quella tributaria presuppone una accurata individuazione di strumenti giuridici di semplice gestione, coerenti con l'obiettivo di ridurre la convenienza ad evadere, non certo il loro sistematico snaturamento, o peggio l'idea che il diritto rappresenti un inutile orpello di cui sbarazzarsi alla prima occasione.

La terza considerazione, connessa con la precedente, riguarda l'analisi degli effetti della politica tributaria: esame che, per le logiche di sistema proprie di tutti gli ordinamenti giuridici, non può certo limitarsi ad analizzare le singole disposizioni di legge, ma deve essere in grado di comprenderne le ricadute, indirette sull'intero ordinamento tributario, e di prevederne ragionevolmente le conseguenze economiche.

Un metodo questo quanto meno sottovalutato, sia nell'approccio con cui sono state individuate e costruite le innumerevoli novità tributarie della legislatura appena conclusa, sia nell'analisi degli effetti delle disposizioni, che specie da parte di studiosi di economia pubblica, sono state in genere sopravvalutate negli effetti positivi, senza porre attenzione alle ricadute sul sistema, quanto meno problematiche, quando non prevedibilmente negative.

Trovo ad esempio sorprendente la generale sottovalutazione delle conseguenze, sul terreno della crescita, di una concentrazione degli effetti delle misure fiscali, adottate dal Governo Prodi nel 2006 e con la Finanziaria 2007 anche per l'abuso di disposizioni retroattive; un colpo di freno all'economia pari a 16,5 miliardi di euro in 5 mesi (tra luglio e novembre 2007) concentrato su famiglie e imprese, a cui vanno sommate almeno 4,3 miliardi di maggiori imposte (tra IRE-IRPEF e addizionali) a carico del lavoro dipendente (a partire da gennaio 2007): una stretta fiscale priva di senso anche in termini di politica di bilancio (ne è prova il rinvio al 2008 di versamenti a carico della riscossione previsti a dicembre per circa 5 miliardi di euro), che evidenzia una incredibile navigazione a vista nel Governo della finanza pubblica.

Non ignoro che una parte del maggior gettito dei tributi sia stato utilizzato per finanziare interventi che a prima vista appaiono ragionevoli sotto il profilo distributivo e che avrebbero meritato di essere inseriti nel sistema in un diverso contesto. Resto invece perplesso rispetto ad esercizi di misurazione degli effetti distributivi della politica fiscale (basati sull'applicazione di indici quali quello di Gini) che ovviamente non possono tener conto né dell'evasione né dell'economia irregolare.

Mi sembra contraddittorio da un lato sottolineare il carattere anomalo, anche dal punto di vista dimensionale dell'economia irregolare in Italia. (20%- 25% del PIL) e farne dedurre da questo dato una stima dell'evasione pari a 120-150 miliardi di euro, come se l'economia irregolare non pagasse alcun tributo; e utilizzare poi quale indice di riduzione delle disuguaglianze, misure di sostegno diretto a favore dei contribuenti che risultino incapienti rispetto a nuove detrazioni fiscali, quando non vi è alcuna evidenza empirica che all'area dell'incapienza corrisponda nella maggior parte dei casi, un disagio, e non un comportamento fiscalmente irregolare. Insomma l'impiego di strumenti di imposizione negativa, ben noti anche alla cultura giuridica, appaiono nelle attuali circostanze, piuttosto un esercizio teorico, supportato da ottime intenzioni, che un tassello organico di una evoluzione delle imposte verso un sistema più razionale ed equilibrato ed attento alle persone.

Il problema degli incapienti è determinato essenzialmente dal mancato raccordo tra il limite di reddito da non superare per essere considerato a carico di un altro familiare convivente (2.840 euro), limite al di sotto del quale il dichiarante ha diritto ad una detrazione di 800 euro ed il minimo imponibile fissato sia per i redditi da lavoro dipendente (8.000 euro), sia per quelli da lavoro autonomo (4.500 euro) ad un livello molto più elevato. Elemento questo che alimenta in molti casi il lavoro nero e, nelle

detrazioni diffuse di redditi modesti ma superiori a 2.840 euro, l'incapienza delle detrazioni stabilite a sostegno della famiglia. IL solo percorso razionale è quindi quello di elevare la detrazione per carichi familiari al livello del minimo imponibile, conservandone il carattere decrescente

Probabilmente le misure a favore degli incapienti, introdotte con il decreto legge di accompagnamento alla Finanziaria, uno strumento, sia detto per inciso, giuridicamente abnorme, rispondevano alla motivazione inespressa di voler correggere l'aumento eccessivo del prelievo, determinato dalla riforma dell'IRE/IRPEF del 2007, per i contribuenti a basso reddito. Una toppa peggiore del buco, come si usa dire nella patria di Goldoni.

Queste osservazioni sottolineano da un lato la complessità dei problemi, dall'altro l'importanza di affermare una tendenza a favorire comportamenti orientati ad una maggiore regolarità fiscale, come conseguenza di una struttura delle imposte meno aggressiva sulle realtà visibili, e più equilibrata verso le altre, che non possono godere, come spesso avviene oggi, di ampie zone franche.

Una tendenza che va costruita gradualmente e che non si presta ad essere gestita con approssimazione, o peggio ancora con aumenti di imposta a pioggia su intere categorie di contribuenti, per di più con effetti retroattivi su redditi già prodotti, del tutto irragionevoli. In conclusione non mi nascondo i limiti di un approccio al tema dell'evasione che si basi essenzialmente sull'analisi tecnica dei profili giuridici dei principali tributi, sulla loro reciproca interdipendenza e su dati di gettito caratterizzati da disaggregazioni significative, ma pur sempre parziali; e che su questi elementi costruisca ipotesi di interventi normativi finalizzati ad aumentare il grado di effettività, sistematicità, eguaglianza distributiva e competitività dell'ordinamento tributario.

D'altra parte è di tutta evidenza l'interconnessione tra l'obiettivo di avviare a compimento un moderno sistema di decentramento fiscale, e la necessità di una riforma complessiva del sistema tributario, funzionale a rendere possibile questo obiettivo. Sotto questo profilo, il progetto di legge di federalismo fiscale proposto dalla Regione Lombardia, rappresenta molto più di una provocazione, perché evidenzia l'impossibilità di finanziare con l'attuale sistema tributario, e con un trasferimento di funzioni, non parametrato alla stessa scala dimensionale (e di popolazione) delle Regioni, i costi del decentramento. Ben inteso, nessuno pensa di invadere il terreno della discrezionalità legislativa, ma poiché tutta la materia è coperta da riserva di legge ed in diverse circostanze investe anche principi di rilievo costituzionale, appare evidente l'urgenza, oltre che la necessità di affrontare le questioni che attengono al fisco con minore improvvisazione rispetto ad un passato recente, rivalutando il ruolo centrale svolto dalla normazione per perseguire gli obiettivi posti dalla discrezionalità politica.

Naturalmente ho presenti i punti di vista, talvolta divergenti con le conclusioni qui espresse, offerti dall'analisi economica rispetto al tema dell'evasione e più in generale al tema degli effetti dei tributi.

La mia impressione è che questo derivi non solo dalla diversità del metodo impiegato; quello economico in particolare sembra talvolta condizionato sia da esperienze di diversa origine, non facilmente trasferibili nella realtà italiana, sia più in generale dalla sottovalutazione degli aspetti giuridici dai quali, specie in campi come quello tributario, non è possibile prescindere!

Si pensi, ad esempio, al tema delle deduzioni, in genere sottovalutato nei suoi effetti sul sistema tributario italiano, specie con riferimento all'evasione, dall'analisi economica. Non mi riferisco solo alle argomentazioni di tipo etico, per le quali il dovere di assolvere agli obblighi tributari dovrebbe valere a prescindere dai benefici che da questo comportamento possano derivare ai contribuenti, alle quali posso solo osservare che la mia analisi si muove su un piano diverso.

Penso invece all'obiezione che il contrasto di interessi per essere efficace dovrebbe determinare per il fisco una perdita fiscale per via della deducibilità, pari all'imposta versata dal contribuente che ha diritto alla deduzione. Tesi questa non convincente perché si limita ad analizzare le conseguenze della deducibilità nella sola imposta sul reddito, senza considerare gli effetti positivi che l'allargamento degli imponibili comunque comporta sul gettito delle altre imposte collegate all'attività svolta dal contribuente, quali l'IRAP e l'IVA. Né il fatto che l'allargamento dell'area della deducibilità rappresenta un ottimo

indicatore per sottoporre a verifica la valutazione reddituale dell'attività dichiarata avvicinandola a quella effettiva.

Questa opinione conferma i limiti di un approccio esclusivamente economico all'analisi del tributo e delle sue vicende che, anche per lo scarso interesse manifestato dai giuristi ai temi della normazione, è sempre più considerato nell'opinione corrente una questione di interesse strettamente economico. Con il risultato che la vicenda dei tributi appare sempre meno orientata ad essere analizzata con riguardo agli effetti che essa determina in fatto: parametro quest'ultimo obbligato dell'analisi giuridica.

Questo limite intrinseco all'analisi dei tributi oggi prevalente in Italia è ben evidenziato dal tema della capacità contributiva, tautologico per gli economisti; parametro di riferimento per definirne la legittimità, per l'analisi giuridica. Ma forse la conseguenza più paradossale di questa condizione squilibrata nell'approccio all'analisi dei tributi è che i temi degli effetti economici reali e della competitività del sistema tributario sono oggi, in Italia, se non ignorati quanto meno molto sottovalutati; per la buona ragione che di norma si parla di tributi in maniera del tutto generica senza conoscerne i delicati meccanismi di funzionamento. I quali evidentemente sono tutt'altro che indifferenti sia rispetto agli effetti distributivi sia a quelli economici.

La conclusione che si può trarre dall'esame degli indirizzi della politica tributaria degli ultimi due anni è che, al di là dell'ingegno nel contrasto all'evasione che ha accompagnato l'azione del Governo Prodi, sia purtroppo mancata quella visione organica, intrinseca alla metodologia giuridica che sola consente di coordinare a sistema l'insieme di misure a carattere settoriale, all'interno di un'architettura normativa coerente. In questa prospettiva l'analisi economica dei tributi rappresenta, a mio modo di vedere, uno strumento complementare di sicura utilità rispetto al metodo giuridico, per orientare la disciplina delle imposte. Ma non possa costituire come nel recente passato il solo parametro di riferimento per affrontare la complessa realtà tributaria italiana, largamente insoddisfacente anche per l'eclissi del diritto che da troppo tempo ne rappresenta un elemento caratterizzante.

## **Bibliografia**

- Baldini M.- Bosi P., *L'equità in tre riforme*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- Bernasconi M., Pecorella F. I condoni nel sistema tributario italiano p. 377 in "La Finanza Pubblica Italiana Rapporto 2006" a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi Il Mulino 2006
- Bovi M., Evasione e Sommerso nella contabilità nazionale sta in "La Finanza Pubblica Italiana Rapporto 2006" pag. 241 Il Mulino 2006
- Boeri T.-Guiso L., *Ma è possibile tagliare le tasse?*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- ;
- Convenevo R.- Pisani S., *Quello che gli studi di settore non dicono*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- Bovi M., *La pressione fiscale a carico degli "onesti"*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- Bovi M., *Quelle tasse occulte che favoriscono l'evasione*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- Declich C.- Polin V., *Individuo e famiglia: quale fisco?*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2/2007, p. 149 ss.;
- De Vincenti C.- Paladini R., *Quel singolare quoziente di famiglia*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- Del Boca D., *Perché il figlio resta unico*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- Di Nicola F., L'evasione della società di capitali. Analisi sugli esiti di un campione di verifica tributaria, p. 351 sta in "La Finanza Pubblica Italiana Rapporto 2006"
- Faini-Giannini-GROS-PISAURO-KOSTORIS-"I conti a rischio" Il Mulino 2007
- Fazzini E., *Attività economica e imposizione fiscale*, CEDAM, Padova, 2004.
- Gallo F., *Ancora sulla questione reddito normale-reddito effettivo: la funzione degli studi di settore*, in *Atti del Convegno di Studi "I nuovi studi di settore"*, in *Il fisco*, 2000, p. 39 ss.
- Gallo F. *Le ragioni del fisco – Il mulino 2007*
- Giannini S., Guerra R.C. Il sistema fiscale a un anno delle elezioni, i segnali di cambiamento e problemi aperti pag. 27 sta in "La Finanza Pubblica Italiana Rapporto 2007" a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi Il Mulino 2007.
- Guerra M.C.- Giannini S., *Famiglie e imprese nella manovra finanziaria*



2008, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

Guerra M.C.- Zanardi A., *Ma il contrasto di interessi non è la soluzione*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

Lupi R., *Evasione fiscale e diversa rilevabilità della capacità economica*, in *Rassegna Tributaria*, n. 6/2007, p. 1649;

Lupi R., *I concetti strutturali del giudizio di fatto riferiti all'evasione fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, n. 6/2007, p. 1775;

Marchese C., *Una scommessa contro l'evasione*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

Mazillo L., *Vincoli e modelli europei nell'azione di contrasto all'evasione dell'IVA* p. 321 sta in "La Finanza Pubblica Italiana Rapporto 2006"

Palomba G., *L a lotta all'evasione aiuta a far ricco il fisco*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

Palomba G., *Quanto è redistributiva la finanziaria 2008? poco*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

Pedone A., *Evasori e tartassati: i nodi della politica tributaria italiana*, Il Mulino, 1979;

Pellegrino S., *Chi guadagna dalla manovra*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

Perrone Capano R., *Illusionismo finanziario e crisi della democrazia parlamentare tra aumento della spesa pubblica, crescita dissimulata delle imposte e relativi tesoretti virtuali*, in *Innovazione e Diritto*, n.6/2007

Perrone Capano R., *L'evoluzione della finanza pubblica tra ciclo post-elettorale, limiti del modello di decentramento e declino del diritto tributario*, in *Innovazione e Diritto*, n.6/2006

Perrone Capano R., *I limiti della politica tributaria tra crescita del disavanzo pubblico e crisi del processo riformatore*, in *Innovazione e Diritto*, n.3/2006

Perrone Capano R., *Una bussola nel labirinto dell'IRAP, tra pregiudiziali politiche, limiti giuridici e vincoli di finanza pubblica*, in *Rassegna tributaria*, n.4/2006, pag. 123 e ss.

Perrone Capano R., *La frammentazione della sessione di bilancio elude la Costituzione e non è a somma zero: al tax push che incrementa la spesa si affianca, infatti, il tax pull che deprime il PIL*, in *Innovazione e Diritto (Newsletter)*, n.15/2007

Perrone Capano R., *Competitività e fisco nei recenti interventi di riforma in Francia, Germania ed Italia*, in *Innovazione e Diritto (Newsletter)*, n.10/2007

Perrone Capano R., *L'illusione di contrastare l'evasione prescindendo dalla realtà economica e dal diritto produce effetti destabilizzanti sul sistema tributario*, in *Innovazione e Diritto (Newsletter)*, n.9/2007

Perrone Capano R., *Obiettivi e tendenze della politica fiscale alla luce dei dati del gettito delle imposte nel primo trimestre 2007*, in *Innovazione e Diritto (Newsletter)*, n.7/2007

Perrone Capano R., *I numeri per capire la finanziaria, tra crescita delle imposte, declino del diritto tributario e perdita di competitività del sistema*, in *Innovazione e Diritto (Newsletter)*, n.2/2007

Pisani S., *Aritmetica della finanza pubblica*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);

Pisauro G. *I conti pubblici nel 2006: il miglioramento inatteso* pag. 9 sta in "La Finanza Pubblica Italiana Rapporto 2007" a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi.

Pitten Velloso A., *Fondamenti e limiti costituzionali della semplificazione tributaria: analisi sistematica alla luce degli apporti tedeschi di dottrina e giurisprudenza*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 10/2007, p. 873;

Santoro A., *Evasione e studi di settore. Quali risultati? Quali prospettive?* Pag. 297 sta in "La Finanza Pubblica Italiana 2006" a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi Il Mulino 2006

Tremonti G., *La fiera delle tasse*, Il Mulino, 1991, p. 159.